

LE CONTROLE DES DÉPENSES DU MINISTÈRE DE LA GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 6 juin 1935, à 14 heures

PAR

Robert JOLY

Président: M. E. ALLIX, Professeur

Suffragants {

MM. JÈZE,
NOGARO.

} *Professeurs*

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^{ie}, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13 (v°)

1935



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE CONTROLE DES DÉPENSES
DU
MINISTÈRE DE LA GUERRE

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses :
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

LE CONTROLE DES DÉPENSES DU MINISTÈRE DE LA GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 6 juin 1935, à 14 heures

PAR

Robert JOLY

Président: M. E. ALLIX, Professeur

<i>Suffragants</i> {	MM. JÈZE, NOGARO.	{ <i>Professeurs</i>
----------------------	----------------------	----------------------

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^{ie}, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13 (v°)

1935



INTRODUCTION

Jamais le contrôle des dépenses de l'Etat n'a été autant d'actualité. Le Ministère de la Guerre est l'un des départements les plus importants ; il est également l'un des plus discutés au point de vue de ses modes de dépenses. L'étude du « contrôle des dépenses du Ministère de la Guerre » présente donc un intérêt certain.

Le répertoire du droit administratif par Léon Béquet donne la définition suivante :

« En matière de finances, le contrôle, ainsi que l'indique le mot lui-même, est la constatation contradictoire par deux agents d'une opération qui touche plus ou moins directement aux intérêts du Trésor. C'est l'application de ce principe qui dans des cas déterminés, exige une double intervention pour constater un seul et même fait. Mais pris dans une plus large acception, le mot contrôle s'applique aussi à la surveillance exercée à tous les degrés sur l'ensemble des actes qui embrassent la gestion de la fortune et des finances de l'Etat ».

Par suite, le contrôle peut être exercé au double point de vue de la régularité des actes financiers et de leur opportunité.

Dans le premier cas, il peut être effectué soit par l'autorité supérieure, soit par une autorité indépendante de celle qui

administre ; dans le deuxième cas, au contraire, il ne doit appartenir qu'à l'autorité supérieure sous peine d'inaction, de dualité de commandement, de partage ou de suppression de responsabilité.

L'exercice du contrôle se place à trois moments différents ; avant, pendant et après l'exécution du service. Le contrôle préalable de l'opportunité consiste dans la surveillance par l'autorité responsable des actes que ses subordonnés se proposent d'effectuer. Depuis peu, un contrôle préalable de la régularité des dépenses a été institué ; il a pour objet la vérification de la conformité des décisions avec les autorisations données par l'autorité supérieure.

En cours d'exécution du service existent un contrôle mutuel de la régularité du paiement des dépenses entre deux agents indépendants et des vérifications inopinées de l'autorité supérieure portant en outre sur l'opportunité des actes.

Le contrôle *a posteriori* résulte de la reddition des comptes à l'autorité supérieure.

Dans l'étude qui va suivre, on a envisagé l'application de chacun de ces modes de contrôle aux dépenses du Ministère de la Guerre.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DU CONTROLE DES DÉPENSES

§ I

LES RÈGLES GÉNÉRALES

Adolphe Vautry¹, dans ses travaux sur la gestion financière des premiers Valois, découvre à peine quelques rudiments de comptabilité à l'époque presque barbare au point de vue financier de la fin de la monarchie féodale : « A l'avènement de Philippe le Bel, l'Administration des Finances n'existe pas ou, du moins, elle se confond avec l'administration générale du pays ».

Certains progrès sont bientôt accomplis mais encore sous Charles V, en 1380, « les embarras et la gêne qui apparaissent dans les services du Trésor résultent, non de l'insuffisance des ressources, mais de l'insuffisance des procédés employés et des règles suivies dans la gestion de la fortune publique et dans le maniement des deniers royaux ».

Par suite de cette absence à peu près complète de contrôle, les gens de finances accaparaient librement les dépouilles de la nation et détournaient à leur profit l'argent destiné au Trésor. Seulement, lorsque l'étendue de leurs rapines avait excédé la mesure, on les pendait, procédé

1. *Etudes sur le régime financier de la France*, 2 volumes, in-8° 1883.

sommaire de contrôle *a posteriori*. Depuis Enguerrand de Marigny, le protégé de Philippe le Bel, jusqu'à Necker, il y eut 37 ministres roués, pendus, décapités ou exilés parmi lesquels Jacques Cœur, de Semblançay et Fouquet. Jusqu'au milieu du XVIII^e siècle, des procédés violents, arbitraires et intermittents remplaçaient, quand le mal atteignait son apogée, l'organisation absente d'un contrôle permanent et régulier. Un dernier exemple en apparaît sous la Révolution. La vérification des comptes des trente deux anciens fermiers généraux fut reprise par la Convention qui n'hésita pas à remettre les dossiers de l'affaire à ses comités de sûreté générale, des comptes et des finances réunis. Statuant sur des griefs exclusivement financiers, tels que manœuvres employées dans le calcul des éléments de recettes et de dépenses, ventilation inexacte des résultats des exercices antérieurs, dépenses non justifiées, versements tardifs de fonds au Trésor, etc, le tribunal révolutionnaire à qui l'affaire avait été renvoyée, déclara les fermiers généraux, parmi lesquels se trouvait l'illustre Lavoisier, individuellement et collectivement coupables et les condamna à la peine de mort.

Ces exemples effrayants font clairement ressortir la nécessité d'un contrôle au moyen duquel les abus sont prévenus, les coupables punis à temps et les agents honnêtes maintenus en sécurité.

Il ne faudrait cependant pas conclure qu'avant la Révolution, aucune tentative de contrôles réguliers n'avait été faite ; mais ceux qui existaient, étaient totalement insuffisants et mal organisés.

Le Roi, propriétaire éminent de tout le territoire, utilisait les ressources du royaume à la manière d'un propriétaire

se servant d'un caissier. Toutefois des prévisions et des comptes étaient présentés : des états dressés par les officiers de finances faisaient connaître les ressources du Trésor et les besoins auxquels celles-ci devaient faire face. Sous Philippe le Bel, les dépenses furent réparties en catégories ; à chacune d'elles furent affectées des recettes déterminées. Plus tard, on vit apparaître deux grands états, l'un pour les dépenses, l'autre pour les revenus ; leur rôle était de renseigner l'autorité royale sur la situation du Trésor et non de l'enfermer dans des limites budgétaires ; ils ne sauraient donc être comparés à un budget véritable.

Au commencement de chaque année, le Roi fixait les dépenses que pourrait effectuer chaque ministre en réglant les fonds destinés aux dépenses publiques. Chacun d'eux dressait alors les tableaux de leurs échéances, c'est-à-dire des époques auxquelles ils feraient prendre au Trésor royal les fonds qui lui étaient attribués. A chaque échéance il délivrait une ordonnance en bloc au profit du Trésorier Général de son département ; celui-ci ne pouvait d'ailleurs en toucher les espèces qu'après visa par le Contrôleur Général qui examinait l'ordonnance au point de vue de la régularité et la soumettait à la signature du roi.

Les ministres étaient donc soumis en quelque sorte au contrôle préalable du montant de leurs dépenses, contrôle à la vérité assez vague puisque le principe de l'universalité budgétaire n'existait pas. Une fois que les trésoriers généraux avaient les espèces, ils pouvaient dépenser sans contrôle. Les caissiers qui étaient d'ailleurs sous leur dépendance, n'avaient pas à examiner la valeur des ordres qui leur étaient donnés. Le Roi, chef de l'administration exerçait seul une surveillance sur ses administrateurs.

Le Ministre lui-même ne « comptait » pas ; il faisait établir ses comptes par le trésorier. Il n'a jamais existé sous l'ancien régime de comptes administratifs proprement dits ni de comptes généraux ; d'ailleurs, une confusion constante qui se retrouve encore dans les écrits de Necker, a été opérée entre les états de prévisions et les comptes proprement dits.

Tout au plus, le ministre ordonnateur pouvait-il indiquer le montant des fonds que le Trésor avait fourni au trésorier général. Pour le surplus, il fallait recourir à ce dernier. C'est ainsi que les comptes des ministres remis au Conseil du Roi sous le nom d'état au vrai n'étaient qu'une expédition des comptes d'exercices des divers comptables du royaume réunis dans les bureaux du contrôleur général.

D'ailleurs, l'exactitude de ces fameux états au vrai, dernier refuge de la vérité sous l'ancien régime, paraît fort contestable ; la déclaration de Necker du 17 octobre 1779 ne laisse aucun doute à ce sujet. La totalité des recettes n'était même pas connue au Trésor ; beaucoup de dépenses n'y laissaient aucune trace ; les renseignements étaient incomplets ou inexistants. En résumé l'ancien régime se caractérise par une absence à peu près totale de contrôle.

Mais si les administrateurs ne tenaient aucune comptabilité, il n'en était pas de même pour les manutentiers de deniers. A leur égard un contrôle *a posteriori* fonctionnait depuis longtemps déjà.

Au XVIII^e siècle, treize Chambres des Comptes assuraient l'apurement des comptabilités. Elles avaient qualité pour infliger des pénalités aux comptables mais elles n'avaient aucun droit à l'égard des administrateurs ; on considérait que s'il en avait été autrement, elles auraient contrôlé le Roi. Leur rôle était de surveiller et de juger les caissiers et non

de garantir la bonne gestion de la fortune publique, de s'assurer que les fonds n'étaient sortis des caisses que sur l'ordre du Roi ou de ses délégués et non d'examiner la valeur des ordres eux-mêmes.

La Chambre des Comptes de Paris essaya cependant d'empiéter sur les attributions de l'administration en voulant fixer la nomenclature des pièces à fournir par les comptables à l'appui de leurs comptes ; la lutte engagée sur ce terrain n'était pas terminée en 1789.

Les règles de la comptabilité et du contrôle des dépenses telles que nous les concevons actuellement, ne datent guère que du siècle dernier. Si l'on néglige les tentatives infructueuses des Etats Généraux, et le règlement annuel par le Roi des fonds destinés aux dépenses, il faut arriver au **xix^e** siècle pour voir apparaître en France un contrôle préalable de l'opportunité.

La loi du 25 mars 1817 sur le mode de votation des Chambres a institué le vote des dépenses par celles-ci bien que la charte de 1814 fut muette sur ce point. Depuis cette date ce contrôle est allé en se renforçant. La loi du 25 mars 1817 affirmait le droit de vote des dépenses par ministère ; l'ordonnance du 1^{er} septembre 1827 fit descendre la spécialité aux sections budgétaires de ministères. Enfin la loi du 29 janvier 1831 institua le vote par chapitre. Le Second Empire fit retraverser les trois phases précédentes par les lois de 1852, 1861 et 1869.

De même, en matière de contrôle en cours de l'exécution du service c'est l'ordonnance du 14 septembre 1822 qui a édicté l'incompatibilité absolue des fonctions d'administrateur et d'ordonnateur avec celles de comptable. Grâce à cette séparation l'ordonnateur ne peut obliger à payer au-

delà des crédits autorisés par les Chambres et la réalité du service est contrôlée préalablement au paiement.

Le règlement définitif des budgets au moyen des comptes des ministres est rendu obligatoire par la loi du 15 mai 1818.

Enfin le contrôle des dépenses engagées n'est organisé pour la première fois qu'en 1890.

Ce rapide exposé montre combien sont relativement récentes les règles générales actuelles de la comptabilité publique.

§ II

LES RÈGLES EN MATIÈRE DE DÉPENSES MILITAIRES

En matières militaires, au contraire, des contrôles divers firent de bonne heure leur apparition. Certes, il ne pouvait s'agir d'organiser un contrôle des dépenses de l'armée sous les rois Mérovingiens et Carolingiens puisque chaque guerrier devait combattre à ses frais et ne vivait que de pillage.

Une telle organisation était également inutile à l'époque féodale en raison de la gratuité du service militaire dû par tout vassal à son suzerain. Mais, dès que les rois furent amenés à utiliser des troupes soldées, un contrôle des dépenses fut organisé. Bien entendu celui-ci, de rudimentaire au début, se perfectionna parallèlement à la transformation du mode de gestion des dépenses militaires.

A l'origine, au temps des bandes de routiers, de cotte-reaux, de ribauds, de brabançons, puis des compagnies franches et des grandes compagnies, le Roi traitait simplement à forfait avec les chefs de celles-ci. Moyennant une somme convenue, ces derniers s'engageaient à enrôler, équiper et entretenir un effectif déterminé, à fournir et

maintenir en état un nombre fixé de chevaux. Dès l'année 1338, les « trésoriers payeurs des guerres », percepteurs des impôts et payeurs des dépenses militaires, astreints à soumettre leurs gestions à l'examen des Chambres des Comptes, durent joindre à la preuve de tout paiement celle du service pour lequel la somme était due. Comme conséquence, ils furent dans l'obligation de tenir les « rôles » des gens de guerre dont ils avaient à acquitter la solde après production d'états d'effectifs dressés par les maréchaux et par le grand maître des arbalétriers. Les capitaines de bandes ou de compagnies recevaient des maréchaux ou de leurs lieutenants, soit en bloc à la fin de chaque expédition, soit par quartiers, les sommes qui leur revenaient pour eux et leurs hommes ; parfois lorsque les hostilités se prolongeaient le Roi autorisait des avances partielles portant le nom de « prêt ».

En 1351, une ordonnance du roi Jean compléta la vérification sur pièces des trésoriers des guerres par un contrôle *de visu* confié à des officiers. Ceux-ci, en vertu de commissions spéciales, procédaient à l'improviste à des revues administratives ou « montres » afin de s'assurer de la présence réelle des hommes.

Pendant la Guerre de Cent Ans, les Etats Généraux décidèrent la levée d'un impôt spécial à effectuer par douze commissaires qui furent en outre chargés d'organiser les troupes, de recevoir les montres et de payer les hommes d'armes.

On était donc arrivé assez vite à tracer des règles de comptabilité et de contrôle ; mais elles visaient uniquement l'existence réelle des effectifs sans aucun souci de l'emploi fait, par le chef de bande, des sommes reçues. Cependant

dès 1373 cette préoccupation apparut puisque Charles V enjoignit aux commissaires de faire effectuer le paiement aux hommes « par chambre à part » pour éviter de faire passer l'argent dans les mains des capitaines.

La création des armées permanentes en 1439 ne changea rien à l'organisation de l'armée où les capitaines étaient toujours propriétaires de leur compagnie. Il en fut encore de même beaucoup plus tard lorsque, à partir de 1560, les compagnies furent groupées en régiments à la tête desquels se trouvait un mestre de camp ou colonel. Le régiment n'avait aucune attribution administrative ; chaque compagnie continuait à appartenir à un capitaine sauf la première qui était la propriété du colonel et qui était commandée par un autre officier, le lieutenant-colonel.

Colonels et simples capitaines étaient donc, du point de vue administratif, de véritables entrepreneurs recevant du Roi commission de constituer et d'entretenir à forfait un effectif déterminé. La solde de chaque homme nouvellement recruté était déterminée par une convention entre celui-ci et son capitaine. Avec sa solde, l'homme d'armes devait pourvoir personnellement à sa nourriture, à son habillement, à son équipement, à son armement, et même à son logement.

Le contrôle des dépenses militaires à cette époque pouvait être extrêmement réduit et il n'était pas différent de celui qui existait à l'origine. Il suffisait de vérifier que les entrepreneurs remplissaient bien leur contrat. Et de fait, de graves abus se firent jour à ce sujet. Les capitaines, gens parfois besogneux et dans tous les cas avides, s'efforçaient de réaliser par tous les moyens des bénéfices sur leur entreprise. En particulier, l'usage des « passe-volants » fut vite

courant et la lutte contre eux dura plusieurs siècles. On désignait sous ce nom, ainsi que sous ceux de « faussetances », « fagots », « hommes de paille », des valets d'officiers, des marchands suivant les troupes ou des gens sans aveu auxquels pour la revue (montre) on mettait l'épée au côté et le mousquet sur l'épaule ; parfois aussi il s'agissait de vrais soldats que les capitaines se prêtaient obligeamment et réciproquement. L'absence d'uniforme, l'enrôlement sans production de pièces d'état-civil et sous des noms de guerre favorisaient cet abus. Il était nécessaire de vérifier l'existence des effectifs et de distinguer le vrai soldat du passe-volant, c'est-à-dire en somme de contrôler la réalité du service fait.

Pour cette mission, Charles VII conserva l'institution des commissaires due à l'initiative des Etats Généraux de 1357 en faisant toutefois dépendre ces agents directement de lui. Il leur donna le titre de « Commissaires du roi pour les guerres », mais bientôt leur dénomination devint simplement celle de « Commissaires des guerres ».

A côté d'eux se trouvaient les « Contrôleurs des guerres » qui avaient remplacé les trésoriers des guerres dans leur mission de teneur de livres et de contrôles.

La mission première des commissaires des guerres fut de vérifier *de visu* l'exactitude de l'effectif en hommes et en chevaux ainsi que l'aptitude des uns et des autres à faire campagne, de chasser les hommes et les animaux impropres au service, de s'assurer enfin de la valeur de leur habillement, armement, équipement et harnachement. En somme, si les contrôleurs des guerres exerçaient un contrôle sur pièces de la réalité du service fait un peu analogue à celui du payeur actuel, le commissaire des guerres, lui, exerçait

le même contrôle mais *de visu* et il ne faisait payer qu'après avoir vérifié l'exécution du contrat. Ce dernier contrôle était bien supérieur en efficacité et au *xviii*^e siècle, le commissaire réunit les deux dans ses mains.

Bientôt le rôle des commissaires des guerres augmenta en importance. Ils eurent à conduire les troupes en cas de formation, de rassemblement ou de déplacement, à les faire vivre en bon ordre, police c'est-à-dire administration, et discipline. Ils furent également désignés pour vérifier si les hommes recevaient bien leur dû et enfin, lorsque la comptabilité des compagnies fut centralisée entre les mains du « major », ils eurent mission de recevoir les comptes de ce dernier.

Administrateurs supérieurs, contrôleurs avant paiement de la régularité du service fait, inspecteurs des corps de troupe et contrôleurs *a posteriori* de la comptabilité de ceux-ci, tel était le rôle des commissaires des guerres.

D'après cette seule énumération on comprend combien était délicate leur mission à l'égard des commandants de troupe. Dès le début, le commissaire s'est trouvé opposé au capitaine et un antagonisme naquit qui les sépara pour toujours. Agents directs du Roi, et par conséquent indépendants du commandement, les commissaires des guerres étaient en outre l'objet d'une antipathie de caste en raison de leur recrutement dans la bourgeoisie, alors que les capitaines appartenaient à la noblesse. De là date la séparation de l'administration et du commandement dans les armées françaises.

Dès le *xvi*^e siècle, la nécessité d'assurer un service des subsistances apparut ; la mission d'entretenir des magasins fut confiée aux commissaires aux vivres. Mais les com-

missaires des guerres furent tout naturellement amenés à intervenir dans la bonne exécution du service des commissaires aux vivres.

En résumé les commissaires des guerres virent peu à peu se développer leurs attributions de contrôleurs ; puis ils y joignirent celles d'administrateurs et enfin celles de pourvoyeurs.

Au ^{xvii}^e siècle apparut un nouveau personnage, l'intendant de police, justice et finances, qui détenait tous les pouvoirs administratifs dans la province ; les commissaires des guerres devinrent leurs subordonnés. L'intendant réunissait les ressources, passait les marchés, créait les dépenses et ordonnait les paiements ; le commissaire des guerres avait la police des troupes, les passait en revue et veillait à la satisfaction de leurs besoins.

Le rôle des commissaires des guerres et des intendants ne changea pas beaucoup par la suite, bien que l'administration intérieure des régiments se modifiât profondément.

Pour éviter le détournement par les capitaines de l'argent dû à leurs hommes, l'ordonnance de 1629 décida que, dans chaque régiment, il y aurait un payeur chargé de remettre directement aux soldats l'argent de leur solde ; les capitaines n'ayant plus le maniement de deniers, les malversations devaient cesser du même coup. Il s'agissait de l'établissement d'une séparation de fonction et d'un premier contrôle à l'intérieur même du régiment. Cependant la compagnie restait toujours la seule unité administrative, et c'était avec les capitaines que les comptes étaient définitivement réglés « après les montres qui ont lieu de trois mois en trois mois ».

Peu à peu le régiment se substitua à elle au point de

vue administratif. En même temps, les services administratifs s'organisaient, ils rassemblaient les approvisionnements pour les troupes qui en remboursaient la valeur par des retenues sur la solde.

En 1762 une ordonnance en date du 1^{er} février décida que les engagements seraient à l'avenir souscrits envers l'Etat. Ne faisant plus les levées les capitaines ne devaient plus avoir la propriété de leur compagnie dont l'administration leur fut retirée.

A partir de cette époque, l'armement, l'équipement, l'habillement furent entièrement aux frais du Trésor ; les corps reçurent, sous le nom de « masses », des allocations forfaitaires affectées à l'ensemble du corps. En outre, en 1764, des « masses individuelles » constituées par des prélèvements sur la solde, permirent d'assurer l'achat en commun des effets de linge, chaussures et petit équipement que les soldats se procuraient auparavant sur leur paye mais à leur fantaisie.

Ainsi prirent naissance les premières fonctions administratives du régiment ; leur apparition coïncide avec la substitution de la gestion directe à l'entreprise dans le recrutement et l'administration des troupes. En se chargeant de pourvoir aux besoins des hommes, le Gouvernement éprouvait la nécessité de placer des intermédiaires entre lui et les compagnies trop nombreuses.

Ce changement nécessita la création d'un officier comptable, le « quartier-maître ». Il recevait toutes les allocations en deniers et en nature de l'unité collective et en faisait la distribution aux parties prenantes individuelles ; il devait tenir un compte de gestion annuel. Au-dessus de lui, le major tenait le contrôle de l'effectif, base de tous les

droits et vérifiait les comptes en deniers et en matières. Enfin le colonel exerçait, aussi bien sur l'administration que sur la discipline du corps, une haute surveillance dont le but était de maintenir chacun dans son rôle et d'empêcher toute irrégularité.

Mais cette organisation grandissait considérablement le rôle du chef de corps. A une époque où la réglementation était encore très rudimentaire, il gérait, sous sa seule responsabilité et avec une liberté presque absolue, la plus grande partie des sommes consacrées à l'entretien de l'armée. Le comte de Saint-Germain réduisit cette omnipotence en 1776 par la création des « conseils d'administration » ; depuis cette date, l'organisation administrative des régiments n'a pas subi de changement notable jusqu'à la loi du 19 décembre 1934 qui a supprimé les conseils d'administration.

Malgré cette transformation, le régiment recevait toujours, bien qu'à la place des compagnies, l'argent du Roi pour subvenir aux besoins des hommes. Le contrôle des commissaires des guerres était donc aussi nécessaire. Il devait encore porter à la fois sur la réalité des effectifs donnant droit aux allocations et sur l'administration intérieure des corps de troupe et d'autant plus sur ce dernier point que le régiment était administré au nom du Roi et non plus de son propriétaire.

Ainsi, sous l'Ancien Régime, il existait des contrôles de dépenses à l'égard des régiments non seulement vis-à-vis du régiment, mais encore à l'intérieur de celui-ci. Certes, malgré ces contrôles, les résultats n'ont pas toujours été très satisfaisants ; mais il faut bien tenir compte de l'improbité générale de cette époque et aussi du fait qu'il était

bien difficile d'assurer le respect de la régularité par les compagnies alors que l'administration générale des finances donnait l'exemple du plus grand désordre.

Toujours est-il que l'Ancien Régime était arrivé à un mode d'administration des troupes suffisamment avancé pour qu'il parvienne jusqu'à nos jours sans avoir nécessité de grands changements.

Sous la Révolution, les intendants furent supprimés. Seul subsistèrent les commissaires des guerres ; mais leur recrutement ne dépendit bientôt que de leur civisme, qualité ne pouvant guère suppléer aux qualités d'administrateur et d'intégrité. En outre, les commissaires étant toujours indépendants du commandement, les résultats de cette organisation furent désastreux, dès qu'aux armées disparurent les représentants du peuple supérieurs à la fois aux chefs militaires et aux commissaires.

Bonaparte établit dès le 9 pluviôse an VIII (30 janvier 1800) une division du travail. Il chargea d'une part les « inspecteurs aux revues » de toutes les questions de personnels (organisation, embrigadement, levée, licenciement des troupes, solde et comptabilité des corps militaires, tenue des contrôles et formation des revues) et d'autre part les « commissaires des guerres » de tout ce qui concernait le matériel (surveillance des approvisionnements en tous genres, levée des contributions en pays ennemi, convois militaires, équipages, vivres, artillerie, génie, ambulances, hôpitaux, fourrages, chauffage, habillement, campement, contrôle et ordonnancement de toutes les dépenses autres que celles de la solde et des masses). Mais chacune de ces deux catégories d'agents était toujours chargée à la fois de l'administration et du contrôle de toutes les dépenses leur ressortissant.

La Restauration supprima ces deux corps et créa le corps de « l'intendance militaire » par l'ordonnance du 29 juillet 1817, bientôt modifiée par l'ordonnance du 16 septembre 1822.

A la fin du Second Empire, les fonctions des membres du corps de l'Intendance étaient les suivantes :

En premier lieu ils avaient une mission en qualité de délégués directs du Ministre de la Guerre. Ils étaient chargés de la direction effective et immédiate des services des subsistances, habillement, hôpitaux, solde, transport, etc. et de l'ordonnancement des dépenses de ces services ainsi que de celles des corps de troupe.

Ils devaient exercer un contrôle permanent sur les services non soumis à leur direction (Artillerie, Poudres et Salpêtres, arsenaux du Génie) et sur les corps de troupe. Le sous-intendant n'avait pas l'ordonnancement des dépenses des services sus visés, mais il devait contrôler au point de vue de la régularité budgétaire toutes les dépenses et consommations de ces services ainsi que vérifier et arrêter leurs comptes.

Les intendants militaires, à l'exclusion des sous-intendants avaient à exercer chaque année une attribution qui leur était personnellement dévolue en vertu d'une délégation spéciale du ministre, celle de l'inspection administrative dans un arrondissement déterminé. Cette inspection s'étendait à la fois sur les services dépendant de l'Intendance et sur ceux de l'Artillerie et des Poudres et Salpêtres, sur les arsenaux du Génie et sur les corps de troupe.

Enfin les intendants généraux étaient chargés d'un contrôle supérieur et intermittent sur tous les services sans

exception, même sur le Service des Directions des fortifications qui échappait à tout autre contrôle.

En second lieu les membres du Corps de l'Intendance militaire possédaient en dehors de toute délégation de l'autorité ministérielle un grand nombre d'attributions spéciales, soit à titre de juristes-conseils de l'administration militaire, soit à titre d'officiers publics chargés de donner l'authenticité à des actes intéressant l'armée ou ses membres.

En résumé, à la fin du Second Empire, outre leurs fonctions particulières, les intendants étaient pourvoyeurs, administrateurs, contrôleurs de la régularité des paiements des corps de troupes, inspecteurs, contrôleurs *a posteriori* des corps de troupe et des services, à l'exception des Directions des fortifications.

Quant à la situation des fonctionnaires de l'Intendance militaire vis-à-vis du commandement elle dépendait de la double fonction de ceux-ci. D'une part, ces fonctionnaires devaient se trouver dans une indépendance absolue à l'égard des chefs militaires, sauf exceptionnellement le droit de réquisition, en raison de leur mission de contrôleurs délégués directs du ministre. Mais, d'autre part, ces fonctionnaires étaient également pourvoyeurs et à ce titre, l'expérience l'avait montré, ils ne pouvaient judicieusement et efficacement agir hors de l'autorité du commandement. En raison de ces exigences contradictoires il s'était établi dans la pratique un régime de fait : l'intendance était indépendante du commandement en temps de paix et elle lui était subordonnée en temps de guerre. Il en était d'ailleurs de même pour les autres services. Le résultat d'un tel *modus vivendi* fut que, le commandement étant mal habitué

à commander les services et ceux-ci à orienter leur action d'après les ordres du commandement, chacune des guerres du Second Empire débuta dans un grand désarroi administratif pour aboutir à la dure leçon de 1870.

C'est pourquoi les lois de 1873 et 1882 posèrent le principe de la subordination des services au commandement dès le temps de paix ; mais cette subordination ne fut possible pour l'Intendance qu'à la condition d'enlever à celle-ci ses attributions de contrôle au nom du ministre.

De cet exposé il semble apparaître que si les règles générales du contrôle des dépenses sont de dates relativement récentes, des contrôles spéciaux existaient depuis longtemps en matières militaires.

CHAPITRE II

ORGANISATION ACTUELLE DE L'ADMINISTRATION DE L'ARMÉE

§ I

LES SOURCES DE DÉPENSES

La défense du territoire national exige la présence sous les drapeaux de personnels militaires, dotés de tous les moyens d'action offensifs et défensifs reconnus nécessaires d'après la technique moderne.

Le Ministère de la Guerre doit donc faire face principalement à des dépenses d'entretien de ces personnels et à des dépenses d'armements¹.

1. Indépendamment des dépenses résultant du fonctionnement des corps de troupe et des Services, il en existe un certain nombre d'autres mais qui ne présentent pas grand intérêt au point de vue de leur contrôle.

En particulier, le Ministre de la Guerre assure le fonctionnement d'Ecoles militaires. Celles-ci ont pour but soit de préparer de futurs militaires (Ecoles militaires préparatoires, etc...), soit d'assurer le recrutement des officiers (Saint-Cyr, Polytechnique, etc...), soit de perfectionner l'instruction des militaires (Ecoles d'application), soit enfin de donner l'enseignement militaire supérieur (Ecole de Guerre, Ecole supérieure de l'Intendance, Centre des Hautes Etudes Militaires). La gestion de toutes ces écoles est analogue à celle des corps de troupe sauf pour les écoles d'enseignement supérieur où elle est identique à celle des établissements.

Il convient de signaler également que la Gendarmerie, la Garde républicaine mobile et la Garde républicaine de Paris dépendent également du Ministre de la Guerre en ce qui concerne leur organisation, l'avancement et la discipline bien qu'elles puissent dans l'exécution de leur service recevoir des instructions des Ministres de l'Intérieur, de la Justice, de la Marine et des Colonies.

Les officiers reçoivent un traitement appelé solde avec lequel ils doivent subvenir à tous leurs besoins y compris l'achat de leurs armes personnelles.

Les hommes de troupe, au contraire, ne touchent en espèce, sous le nom de prêt, que leur argent de poche en quelque sorte ; l'alimentation, le logement, le couchage, l'ameublement, le chauffage, l'éclairage, l'habillement et l'armement leur sont fournis en nature.

Quant aux sous-officiers, ils se trouvent placés dans une situation intermédiaire, en ce sens qu'ils reçoivent certaines prestations en deniers et d'autres en nature¹.

Indépendamment des avantages d'ordre purement militaire qu'elle présente, la méthode des prestations en nature se révèle fort économique ; jamais l'allocation d'un traitement aux hommes de troupe ne permettrait de satisfaire aux mêmes besoins pour une dépense aussi minime, puisque le montant du prix de revient actuel de chaque homme du contingent varie seulement entre 2.800 et 4.000 fr. par an suivant les territoires.

Mais cette méthode ne peut être employée que si les intéressés sont groupés à cet effet. Les collectivités organisées dans ce but sont appelées « corps de troupe » ; elles sont généralement constituées par le régiment.

L'Etat fournit gratuitement à chaque corps de troupe le casernement ainsi que le matériel d'armement sous toutes ses formes.

Par contre, l'entretien des hommes proprement dit est

1. Le statut des personnes militaires est entièrement légal : loi sur l'état des officiers et loi relative au statut des sous-officiers de carrière. Leur recrutement est fixé par la loi des cadres et effectifs et par la loi sur le recrutement de l'Armée. Leur avancement en grade dépend encore de la loi des cadres et effectifs ; quant à l'avancement en échelon, spécial aux officiers et aux sous-officiers, il est automatique suivant l'ancienneté.

assuré par le corps de troupe lui-même à l'aide d'un forfait qui lui est alloué par l'Etat. Il en résulte un mode de gestion spécial, l'ordinaire pour l'alimentation, les masses (masses d'habillement, de chauffage, etc...) pour les autres dépenses.

Pour mettre à la disposition soit des intéressés, soit des corps de troupe les allocations en deniers ou en nature qui leur reviennent, l'Administration de la Guerre comporte cinq grands services généraux : Artillerie, Génie, Poudres, Santé, Intendance.

Le Service de l'Artillerie doit emmagasiner et entretenir en vue de leur livraison aux corps de troupe des matériels de toute nature¹ : armes portatives, matériel d'artillerie, matériel automobile de combat, engins d'accompagnements, munitions, matériels spéciaux, matériel de harnachement, automobiles. Ces matériels sont stockés dans les parcs régionaux, les entrepôts de réserve générale et le magasin central automobile.

Le Service du Génie a surtout pour rôle d'organiser et d'entretenir les moyens défensifs. Il assure la fourniture gratuite aux corps de troupe du matériel nécessaire aux communications de toute nature : ponts, chemins de fer, télégraphie et radiotélégraphie. Ces matériels sont stockés dans les parcs du Génie. Il a essentiellement dans ses attributions la construction des fortifications, ainsi que, par analogie, la construction de tous les bâtiments et casernes

1. Tous les Services sont chargés d'entretenir et de livrer normalement en temps de paix les matériels ou denrées nécessaires à la vie normale des troupes ; cette opération est appelée le « service courant ». Ils doivent également emmagasiner et entretenir des matériels et denrées de même nature en vue de leur utilisation au moment de la mobilisation, on nomme ce service la « réserve de guerre ». Les crédits votés chaque année à cet effet sont inscrits à part dans le budget où ils forment la troisième section. La distinction entre le service courant et la réserve de guerre est également importante en comptabilité-matières.

militaires. Il assure enfin la gestion du domaine militaire.

Le Service des Poudres ne fournit directement aux corps de troupe que les carburants et ingrédients pour véhicules automobiles.

Le Service de Santé a pour objet l'application des règles de l'hygiène dans l'armée et le traitement des militaires malades ou blessés. Il dispose à cet effet des infirmeries régimentaires, infirmeries-hôpitaux et dépôts de convalescents, des hôpitaux militaires, enfin de places dans les hospices civils et dans certains établissements spéciaux.

Les attributions du Service de l'Intendance sont beaucoup plus complexes. Tout d'abord, celui-ci constitue un service administratif d'ordre général. Il administre les personnels sans troupe et les isolés jouissant d'une solde ou d'un traitement. Il ordonnance les dépenses des corps de troupe et des établissements considérés comme tels, ainsi que celles des services particuliers non pourvus d'un ordonnateur secondaire spécial. Enfin il est chargé du service de la solde et des transports. Mais le Service de l'Intendance doit encore remplir une autre fonction. Si, en effet, les corps de troupe peuvent, théoriquement, à l'aide des deniers de leurs masses ou de leurs ordinaires, procéder dans le commerce à tous les achats de matériels, objets ou denrées nécessaires à leurs hommes, l'Etat s'est généralement substitué comme fournisseur aux commerçants locaux, suivant en cela une méthode déjà fort ancienne. Les Services des vivres, des fourrages, de l'habillement et du campement, du couchage et de l'ameublement, du chauffage et de l'éclairage, organisés en conséquence, ont été confiés au Service de l'Intendance.

Pour remplir leur mission, les Services de l'Artillerie, du

Génie, de Santé, de l'Intendance pourraient s'adresser à l'entreprise privée.

C'est d'ailleurs ce que fait le Service du Génie dont les personnels d'exécution sont relativement peu nombreux. Pour la construction des casernes et des fortifications ainsi que pour l'entretien des bâtiments, il passe des marchés de travaux publics et pour obtenir son matériel spécial il a recours aux marchés de fourniture.

Généralement cependant, par suite d'une nouvelle intégration économique, les autres services se sont constitués autant que possible leur propre fournisseur ; ils se sont industrialisés.

L'Intendance, par exemple, ne se borne pas à acheter des marchandises par grandes quantités pour les céder ensuite sans transformation aux corps de troupe. Elle se procure des matières premières pour fabriquer elle-même : elle achète du cuir, des étoffes, de la farine, du café vert et elle livre des chaussures, des vareuses, du pain et du café grillé.

De même le Service de l'Artillerie a créé des établissements constructeurs qui dépendent depuis 1933 d'une direction spéciale de l'administration centrale de la Guerre, la Direction des Fabrications d'Armement. Il achète les poudres nécessaires aux munitions au Service des Poudres ; dernier a d'ailleurs le monopole à peu près complet de la fabrication des poudres et explosifs en France.

Il résulte de cette organisation qu'en définitive le Ministre de la Guerre doit faire face à des dépenses d'entretien des militaires et à des dépenses de fonctionnement des services administratifs. Il se libère des premières en versant les allocations nécessaires soit aux intéressés, soit aux corps

de troupe chargés de les administrer ; quant aux secondes, relatives à des achats de matériel et à des traitements ou salaires de personnels civils d'exploitation¹, elles sont acquittées suivant les règles générales de la comptabilité publique.

§ II

LES DÉLÉGUÉS ADMINISTRATIFS DU MINISTRE

Avant la guerre de 1870, le corps d'armée n'était formé qu'en cas de mobilisation ; c'est là une des raisons principales pour lesquelles l'Administration n'était pratiquement subordonnée au commandement qu'en temps de guerre.

La loi du 24 juillet 1873 sur l'organisation de l'armée, aujourd'hui abrogée et remplacée par la loi du 13 juillet 1927 pose le principe de l'organisation permanente de cette grande unité.

Elle disposait que dans chaque région, le Général commandant le corps d'armée avait sous son commandement, le territoire, les forces de l'armée active, de la réserve, de l'armée territoriale et de sa réserve, ainsi que tous les services et établissements militaires qui sont exclusivement affectés à ces forces. Les établissements spéciaux destinés

1. Les personnels civils des services extérieurs sont divisés en de nombreuses catégories (employés de bureau, expéditionnaires, concierges, ingénieurs et sous-ingénieurs dessinateurs, dessinateurs, chimistes, opérateurs radiotélégraphistes, experts du service des bâtiments, agents de maîtrise, etc...). Tous sont soumis pour l'avancement à la règle budgétaire du traitement moyen. Le tableau d'avancement est arrêté à l'Administration centrale par chacune des directions dont relèvent les établissements.

Toutefois les infirmières des hôpitaux militaires jouissent de l'avancement automatique et les agents militaires ont un statut spécial tenant à la fois du statut des militaires et de celui des fonctionnaires civils.

Quants aux ouvriers, ils sont embauchés suivant les besoins et leur salaire est fixé d'après les salaires payés par les entreprises privées dans chaque région ; ils jouissent cependant de certaines garanties fixées par décret.

à assurer la défense nationale du pays ou à pourvoir aux services généraux des armées restaient sous la direction immédiate du Ministre de la Guerre.

D'après cette loi, il existait dans chaque région un intermédiaire entre le ministre d'une part, les troupes et les services d'autre part, non seulement du point de vue strictement militaire, mais encore en matières administratives. Outre les Etats-Majors, le Commandant du corps d'armée avait auprès de lui et sous ses ordres les fonctionnaires et les agents chargés d'assurer la direction et la gestion des services.

La loi spéciale qui devait fixer plus en détails les règles de l'Administration de l'Armée n'intervint que neuf ans plus tard, le 16 mars 1882 après de nombreuses études et de longs débats. Cette loi est toujours en vigueur malgré l'abrogation de la loi du 24 juillet 1873, car la nouvelle loi sur l'organisation de l'armée n'a rien changé en matière administrative ; il suffit de remplacer les termes « général commandant le corps d'armée », par ceux de « général commandant la région » pour la mettre à jour.

La loi du 16 mars 1882 a voulu concilier la subordination de l'administration au commandement avec les exigences de l'autorité du ministre et le respect du budget¹.

1. Au cours des études préliminaires à l'élaboration de la loi du 16 mars 1882, il apparut tout d'abord aux commissaires que la réunion dans la même main du pouvoir administratif absolu et du pouvoir militaire entraînait une grosse responsabilité que seul le Ministre peut se voir attribuer.

De plus, il ne paraissait pas sans inconvénient de charger le commandement d'opérations financières. A ce sujet, M. Bouchard, conseiller à la Cour des Comptes, Rapporteur de la loi à l'Assemblée Nationale s'exprimait ainsi :

« L'ordonnancement est une attribution qui exige des qualités spéciales et notamment la connaissance des règlements et des pratiques de la comptabilité. »

« On ne saurait évidemment imposer au général l'obligation de tourner ses vues vers ces études. Or c'est précisément l'observation de ces règles

Elle pose donc les principes suivants : Le Ministre de la Guerre est le chef responsable de l'Administration de l'Armée.

Le Général commandant de région est, sous l'autorité supérieure du Ministre, le chef responsable de l'administration de sa région. Les Directeurs des Services sont sous ses ordres immédiats. Ils ne peuvent correspondre avec le ministre que par l'intermédiaire du Général commandant la région ; cependant ils correspondent directement entre eux et avec leurs subordonnés. D'ailleurs, la subordination des directeurs et chefs de services n'est instituée qu'à l'égard des officiers généraux sous les ordres immédiats desquels ils se trouvent organiquement placés ; elle ne saurait être invoquée par tout autre officier, même officier général. Son caractère est bien différent de celui de la subordination au titre de la discipline générale ; elle n'implique pas l'obéissance passive. Avant d'obtempérer à un ordre lui prescrivant de prendre une mesure susceptible d'entraîner des dépenses non prévues par les textes légaux ou réglementaires, le Directeur de service doit soumettre ses observations, demander un ordre écrit et en transmettre une copie au Ministre.

De même si la correspondance des directeurs de services

« et de ces prescriptions de détail qui forme une des garanties de la fortune
« publique. Le Général ne saurait y tenir la main parce qu'il n'aurait ni
« l'éducation ni le temps pour le faire. Il se ferait assister, il est vrai, par des
« hommes spéciaux auxquels il conférerait l'exercice du droit d'ordonnance-
« ment, mais alors il supporterait le poids des fautes qu'ils pourraient com-
« mettre et se trouverait personnellement compromis vis-à-vis du Ministre
« pour des actes financiers qui, réellement, ne seraient pas les siens et dont il
« serait rendu responsable. Donc nécessité de constituer vis-à-vis du Ministre
« deux responsabilités distinctes : celle du Commandant de Corps d'armée
« pour l'initiative des mesures générales, celle du Directeur du Service pour
« le régulier emploi des crédits et l'observation des règlements de toute nature
« qui régissent la consommation des matières ».

avec le Ministre doit passer par le Général commandant la région, ce dernier doit la transmettre en original pour que le Ministre connaisse toujours, avant de prendre une décision, l'avis du technicien régional.

Enfin la délégation des crédits est faite par le Ministre non pas au Général commandant la région, mais aux directeurs des services qui sont chargés de l'ordonnement des dépenses.

Grâce à cette organisation une opération militaire ne peut être entravée par un agent administratif et une plus grande cohésion existe entre les services et les troupes. Mais si le Général prend une décision extra-réglementaire jugée nécessaire par lui, ce ne peut être qu'en pleine connaissance de cause, après en avoir été dûment averti par ses directeurs de service et le Ministre est immédiatement informé.

Le corps de l'Intendance militaire perd son rôle de contrôleur de tous les services ; il devient subordonné aux généraux commandants de région. Les directeurs des autres services sont sur un pied d'égalité parfaite avec les directeurs de l'Intendance. Leur mission est déterminée par la loi du 16 mars 1882 qui pose nettement le principe de la séparation des fonctions de direction et de gestion à l'intérieur de tous les services.

CHAPITRE III

CONTROLE PRÉALABLE DE L'OPPORTUNITÉ

Le contrôle préalable de l'opportunité des dépenses est effectué à deux degrés successifs : en premier lieu par le Parlement vis-à-vis du Ministre, en second lieu à l'intérieur de l'administration par les supérieurs hiérarchiques sur les agents qui ont le pouvoir d'engager des dépenses. Ces deux contrôles préalables de l'opportunité seront étudiés en deux sections séparées.

Première section

Contrôle préalable de l'opportunité par le Parlement

Le contrôle préalable de l'opportunité par le Parlement a pris naissance et il s'est développé au cours du *xix^e* siècle. Des règles théoriques ont été posées pour le rendre pleinement efficace ; ce sont, tout d'abord et par nécessité, la règle de l'autorisation préalable, puis, les règles de l'unité, de l'universalité, de l'annualité et de la spécialité budgétaire.

Dans l'étude qui va suivre sera exposée dans des paragraphes spéciaux, l'application de ces règles théoriques aux dépenses du Ministère de la Guerre, c'est-à-dire la façon dont ces dépenses sont soumises au contrôle préalable du Parlement.

§ I

RÈGLES DE L'AUTORISATION PRÉALABLE

Cette règle qui se justifie d'elle-même et dont le but est de donner pleine efficacité au droit de contrôle du Parlement, comporte cependant de nombreuses exceptions en ce qui concerne le département de la Guerre.

*A. Circonstances urgentes concernant
la Défense Nationale*

Le Ministère de la Guerre est un ministère de défense nationale et il est chargé subsidiairement du maintien de l'ordre à l'intérieur. Par suite, il peut arriver que des dépenses extrêmement urgentes doivent être effectuées sans attendre l'autorisation préalable du Parlement, cette formalité pouvant entraîner par sa lenteur des conséquences désastreuses.

Ce caractère bien particulier des besoins du département de la Guerre n'avait cependant pas été aperçu à l'origine. Pendant les journées révolutionnaires des 27-29 juillet 1830, une distribution spéciale de gratifications aux troupes pouvait avoir un résultat capital pour le Gouvernement alors au pouvoir ; cette opération fut effectuée par M. de Montbel, Ministre des Finances, qui seul avait le pouvoir de faire ouvrir les caisses publiques sans crédit. Cette décision, pleinement justifiée aux yeux des observateurs impartiaux, fut, en raison de la tournure que prirent alors les événements, la cause de la mise en accusation de ce ministre, aucun texte réglementaire n'ayant prévu le cas.

Beaucoup plus tard, en 1906, les circonstances ne permirent pas de suivre la procédure normale à l'égard du

Parlement ; le Gouvernement engagea alors, avec le simple consentement des commissions de chacune des deux Chambres, des dépenses s'élevant à 110 millions de francs.

Si cette autorisation n'avait aucune valeur légale, le gouvernement pouvait cependant se considérer à couvert. Il était, en effet, nécessaire d'obtenir rapidement des crédits sans donner à cette mesure la publicité d'un débat au Parlement. Les dépenses en cause furent d'ailleurs régularisées au titre des exercices 1906 et 1907, mais beaucoup plus tard lorsque, la diplomatie ayant fait son œuvre à Algésiras, il parut possible d'en faire état. En 1912, le gouvernement fut encore amené à employer la même procédure.

Actuellement le cas est prévu légalement. La loi du 10 août 1922, sur le contrôle et la comptabilité des dépenses engagées édicte la peine de forfaiture contre le ministre et tous autres fonctionnaires qui prendraient sciemment des mesures ayant pour objet d'engager des dépenses dépassant les crédits ouverts et ne résultant pas de l'application des lois ; mais, dans le même article se trouve un paragraphe ainsi conçu : « Néanmoins, si, au cours d'exercice, le gouvernement juge indispensable et urgent, pour des nécessités extérieures ou pour des nécessités de défense nationale ou de sécurité intérieure, d'engager des dépenses au delà ou en dehors des crédits ouverts, il le pourra par délibération spéciale du Conseil des Ministres, mais sous réserve de présenter immédiatement une demande d'ouverture de crédit devant les Chambres appelées à régulariser l'initiative du gouvernement ou à refuser l'autorisation »¹.

1. Il faut remarquer d'ailleurs qu'il s'agit simplement de l'engagement des dépenses et non de leur paiement, ce dernier pouvant tout au plus intervenir dans la limite des facultés données par la méthode des avances.

On voit combien une telle procédure serait inutile dans un pays moins

Un texte de cette nature donne un remède, en cas d'urgence, contre les lenteurs de la procédure devant les Chambres. Il répond à une nécessité dans un pays à régime parlementaire qui, vis-à-vis d'un Etat étranger à gouvernement autoritaire ayant la possibilité de renforcer brusquement ses armements, sans publicité et sans autorisation préalable, se trouverait en état d'infériorité marquée, non seulement au point de vue de la force pure, mais encore au point de vue diplomatique.

En résumé, si la possibilité ainsi donnée de procéder à des engagements de crédits pour la Défense Nationale sans l'autorisation préalable du Parlement constitue une atteinte grave aux principes, elle répond à une nécessité qu'il est préférable de prévoir légalement plutôt que d'obliger le gouvernement à commettre une infraction aux règles budgétaires pour y satisfaire.

B. Epuisement des crédits votés en matière de dépenses évaluatives.

Il arrive fréquemment qu'au cours d'un exercice financier, les crédits votés au titre de dépenses évaluatives se révèlent insuffisants. Bien souvent, soit parce que le Parlement est en vacances, soit même parce que, bien qu'en session, il n'a pas le temps de s'occuper de pareils détails, le gouvernement ne peut obtenir régulièrement en temps utile des crédits additionnels dont l'urgence est indéniable et dont le refus est impossible à envisager.

Trois méthodes, ayant chacune leur domaine d'applica-

respectueux des droits du Parlement et n'ayant pas organisé un contrôle des dépenses engagées, et combien dans la réalité, la prévision de cette exception à la règle de l'autorisation préalable constitue un honneur pour la législation financière française.

tion propre, s'offrent alors pour assurer les paiements qu'il est tenu d'effectuer. Deux sont communes à tous les départements ministériels, ouverture de crédits par décrets en l'absence des Chambres et procédure des avances, la troisième est la réquisition spéciale aux ministères militaires.

a. Ouverture de crédits pendant la prorogation des Chambres.

Certains crédits additionnels peuvent être ouverts par décrets pendant la prorogation des Chambres. Il s'agit, bien entendu, de dépenses urgentes et pour lesquelles une convocation extraordinaire du Parlement ne se concevrait pas. D'ailleurs, pour empêcher les abus, la loi du 14 décembre 1879, soumet ce genre d'ouverture de crédits, à des formalités nombreuses et compliquées. C'est ainsi que les décrets doivent être délibérés en Conseil des Ministres et rendus en Conseil d'Etat ; ce dernier, au surplus, ne donne son approbation dans la pratique qu'après un examen très minutieux et très approfondi. La liste limitative des dépenses qui peuvent donner lieu pendant l'absence des Chambres à ouverture par décrets de crédits supplémentaires, est d'ailleurs arrêtée chaque année par le Parlement lui-même, au moment du vote du budget ; elle figure dans un état annexé à la loi de finances.

A la lecture de cette liste, une large autorisation donnée en ce qui concerne le budget annexe des poudres surprend à première vue. Mais il faut noter que pour ce service industriel, doté d'un budget annexe, les chapitres de dépenses sont votés de la même façon et sont soumis aux mêmes règles que ceux du budget général. Or, si les commandes reçues sont plus importantes que celles qui avaient été primitive-

ment prévues, ce service fera des recettes plus élevées.

Pour satisfaire à toutes ces commandes, il est nécessaire qu'il fabrique plus et partant qu'il dépense plus. Il ne serait évidemment pas logique d'arrêter le fonctionnement du service sous prétexte que les crédits votés sont épuisés et il serait superflu de convoquer les Chambres pour leur soumettre une demande de crédits supplémentaires pour laquelle il existe en recette plus que la contrepartie.

Cette large exception à la règle de l'autorisation préalable est en quelque sorte la rançon de l'adaptation à un service industriel de la rigidité des règles budgétaires ordinaires.

Outre certains crédits supplémentaires, des crédits extraordinaires, c'est-à-dire suivant la définition de la loi du 14 décembre 1879, des crédits qui sont commandés par des circonstances urgentes et imprévues et qui ont pour objet ou la création d'un service nouveau, ou l'extension d'un service inscrit dans la loi de finances au-delà des bornes déterminées par cette loi, peuvent également être ouverts suivant la même procédure pendant l'absence des Chambres. La loi restreint d'ailleurs cette faculté en spécifiant que les crédits extraordinaires qui ont pour objet la création d'un service nouveau ne pourront être ouverts par décrets.

Cette restriction est trop absolue et elle comporte pratiquement des exceptions. Entre autres exemples, un décret du 3 novembre 1934 a pu être pris en l'absence des Chambres pour ouvrir un crédit de 300.000 frs. applicable à un chapitre nouveau du budget de la Guerre en vue de payer les dépenses entraînées par les funérailles nationales accordées au maréchal Lyautey; il est bien évident qu'il n'est pas possible de prévoir au budget un cha-

pitre spécial pour le paiement des dépenses de cet ordre.

L'ouverture de crédits extraordinaires par décrets répond à cette idée que des dépenses nécessaires, urgentes et imprévues peuvent apparaître alors qu'une convocation exceptionnelle des Chambres prendrait trop de temps, et entraînerait peut-être des dépenses de fonctionnement bien supérieures au crédit qu'il s'agit d'accorder.

En résumé, ce mode d'ouverture de crédits par décrets pendant la prorogation des Chambres est pleinement justifié et présente peu de danger en raison des conditions dont il est entouré et des formes auxquelles il est assujéti.

b. *Les avances*

Comme tous les autres départements ministériels, le Ministère de la Guerre utilise la procédure dénommée jusqu'au décret du 25 juin 1934, « avances à régulariser », pour le paiement des dépenses urgentes lorsque les délais nécessaires pour obtenir des crédits supplémentaires du Parlement sont trop importants. Pour effectuer ces paiements, un simple décret, contresigné du Ministre des Finances et publié au *Journal Officiel*, est suffisant. D'après l'art. 43 de la loi des finances du 30 avril 1921, ces dépenses étaient payées au titre d'un compte spécial du Trésor ; l'ordonnement régulier n'avait lieu qu'après le vote des crédits nécessaires. Depuis le décret du 25 juin 1934 l'imputation est faite au compte du budget général de la même façon que dans le cas où les crédits sont ouverts par décrets délibérés en Conseil des Ministres et rendus en Conseil d'Etat pendant la prorogation des Chambres ; les décrets doivent être soumis à la sanction des Chambres dans un délai assez bref. Cette procédure est inévitable car, pour

une raison de clarté et pour faciliter le contrôle des Chambres impossible à exercer sur une poussière de petites demandes, tous les projets de lois de crédits supplémentaires sont groupés et présentés en deux ou trois collectifs par exercice. Aussi le Ministre des Finances se refusait-il à contresigner tout projet de décret pour avances à régulariser pendant la prorogation des Chambres. Il estimait, en effet, que seule la procédure de l'ouverture de crédits par décrets rendus en Conseil d'Etat pouvait être employée.

D'après cette théorie, lorsque les crédits sont épuisés, pour une dépense impérieuse, par exemple celle qui résulte du paiement des indemnités pour charges de famille, deux procédures différentes doivent être suivies : si le Parlement est prorogé il faut employer la formalité du décret délibéré en Conseil des Ministres et rendu en Conseil d'Etat, procédure relativement longue et difficile ; le Conseil d'Etat n'accorde les crédits que parcimonieusement et seulement pour la période restant à courir jusqu'à la rentrée probable des Chambres. Au contraire, le Parlement est-il réuni : on procède alors par avances à régulariser, c'est-à-dire qu'il suffit du seul contreseing du Ministre des Finances et l'autorisation est généralement donnée pour toutes les dépenses restant à effectuer jusqu'à la clôture de l'exercice. Le résultat semble paradoxal : pour une même dépense votée mais dépassant la limite fixée, il est beaucoup plus facile de payer sans l'autorisation préalable du Parlement quand celui-ci est présent que lorsqu'il est en vacances, bien que dans ce dernier cas une procédure légale ait été organisée.

Pourtant cette différence peut théoriquement se justifier. Si un abus se produit, lorsque les Chambres sont en session,

une interpellation peut être faite immédiatement, les décrets d'avances à régulariser étant publiés au *Journal Officiel* ; le Parlement a la possibilité d'exercer un contrôle tacite. Il n'en est pas de même pour les crédits ouverts pendant la prorogation des Chambres, puisqu'il faudrait un décret du gouvernement pour les réunir.

En somme, la procédure des avances à régulariser ne paraît être justifiée que par l'accord tacite du Parlement qui préfère étudier ensemble toutes les demandes de crédits additionnels. Toutefois, le décret du 25 juin 1934 stipule que les décrets « sont soumis à la sanction des Chambres dans le délai d'un mois si les Chambres sont assemblées ou dans le cas contraire, dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion ». Ce texte semble donner le droit au gouvernement d'ouvrir des crédits par simple décret lorsque les Chambres sont absentes. Une telle disposition paraît extrêmement grave. Il paraît indispensable pour la sauvegarde des droits du Parlement, lorsque celui-ci est prorogé, d'édicter l'obligation de recourir à la procédure instituée par la loi du 14 décembre 1879, c'est-à-dire aux formalités de la délibération en Conseil des Ministres et en Conseil d'Etat.

Certes, cette dernière procédure ne peut être employée que dans le cas où les Chambres sont prorogées dans les conditions définies par le § 1^{er} de l'art. 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, c'est-à-dire lorsqu'elles sont hors session ; elle n'est plus applicable lorsqu'elles sont simplement en vacances de leur plein gré. Dans ce dernier cas il semble que les exigences de la loi de 1879 pourraient être avantageusement étendues ; tout au moins, il paraît nécessaire de préciser que les dispositions de la loi de 1921, ne

peuvent recevoir application lorsque les Chambres sont prorogées.

Pour terminer il convient de signaler que le Département de la Guerre n'emploie pour ainsi dire ce procédé que pour les indemnités pour charges de famille, les avances aux fonctionnaires en instance de pension et les réparations civiles.

c. Paiements sur réquisition

Jusqu'à la loi du 30 avril 1921, le texte autorisant les paiements sur réquisition était l'art. 92 du décret du 31 mai 1862 reproduisant l'art. 16 de l'ordonnance du 14 septembre 1822 : « dans le cas d'urgence ou d'insuffisance des crédits ouverts aux ordonnateurs secondaires par les Ministres de la Guerre et de la Marine, les mandats délivrés pour le paiement de la solde peuvent être acquittés immédiatement sur une réquisition écrite de l'ordonnateur et sauf imputation sur le premier crédit ». Ainsi, pour les dépenses de solde, les ordonnateurs du Département de la Guerre pouvaient ordonnancer, et le paiement était effectué, même si les crédits étaient épuisés. Plus tard seulement une demande de crédits supplémentaires devait être présentée au Parlement qui se trouvait placé devant le fait accompli. Il y avait lieu d'ailleurs de remarquer que cette infraction à la règle de l'autorisation préalable n'était pas aussi grave qu'elle le paraissait à première vue : les dépenses de solde entraient dans la catégorie des services votés et le Parlement n'aurait pas refusé les crédits si ceux-ci avaient été demandés en temps utile.

Cet art. 92 s'appliquait à toutes les dépenses payées au titre d'un chapitre de solde. Pour cette raison le paiement aux

corps de troupe des prestations d'alimentation, étant effectué sur les mêmes mandats et imputé provisoirement sur les mêmes chapitres que la solde, ce texte recevait encore application à ce titre. Toutefois la question pouvait se poser de savoir si, dans le cas où l'imputation de primes aurait été faite directement sur le chapitre « Alimentation de la troupe », la procédure de la réquisition aurait pu être encore employée.

Il était bien évident, tout d'abord, que les raisons données pour justifier le droit de réquisition en matière de solde sont encore plus impérieuses en matière d'alimentation. On disait, en effet, que l'exercice de ce droit était nécessaire en raison de la nature urgente de ces dépenses et de leur caractère alimentaire. En outre, si l'art. 92 du décret du 31 mai 1862 ne visait que la solde, par contre l'art. 128 du règlement du 3 avril 1869 sur la comptabilité du Département de la Guerre qui le reproduisait, comportait un renvoi ainsi libellé : « y compris la prime de viande qui a remplacé l'indemnité représentative de viande fraîche ». Seule une raison historique pouvait justifier cette extension apparente posée par le règlement spécial au Ministère de la Guerre. En effet à l'époque de la parution de ces deux documents, les crédits nécessaires au paiement de la prime de viande aux ordinaires étaient prévus aux chapitres de la solde, le chapitre nouveau « alimentation de la troupe » n'ayant été créé que dans le budget de 1905.

Dès lors, il semblait que les dispositions de l'art. 92 du décret du 31 mai 1862 devaient s'appliquer à toutes les dépenses auxquelles faisaient face les crédits alors inscrits aux chapitres de la solde et que l'art. 128 du décret du 3 avril 1869 n'était pas dans son renvoi en contradiction avec elles. Cette manière de voir a été consacrée par l'art. 44

de la loi de finances du 30 avril 1921, qui, au surplus, a également étendu le droit de réquisition aux indemnités de route et de séjour des personnels à statut militaire et aux salaires des ouvriers de la Guerre et de la Marine.

Le droit de réquisition en matière de solde est traditionnel. Peut-être faut-il voir à l'origine de cette exception une raison de politique ; il était, en effet, nécessaire pour la discipline que la troupe n'ait pas de sujets de mécontentement vis-à-vis du commandement en raison du non paiement de sa solde et qu'elle fut toujours en bon état moral pour coopérer éventuellement au maintien de l'ordre. Ce motif est encore particulièrement impérieux en ce qui concerne les Indigènes des troupes nord-africaines et coloniales.

Une autre raison provient du fait que la troupe est nourrie par l'administration ; il n'existe aucun autre service de l'Etat où le caractère alimentaire des allocations revête une importance et une réalité aussi grandes.

Enfin le droit de réquisition en matière de solde constitue un instrument indispensable pour l'administration militaire. Très souvent, sa mise en jeu n'est pas faite pour cause d'épuisement des crédits budgétaires, mais simplement par suite d'une insuffisance de délégation ; il ne constitue plus dès lors une infraction à la règle de l'autorisation préalable. Un tel incident est en effet assez fréquent, et il ne faut pas croire qu'il provienne nécessairement d'une faute de l'administration. L'armée étant mobile de sa nature, un grand rassemblement de troupe peut être effectué brusquement dans une région déterminée. Par suite du temps nécessaire aux formalités de la délégation, le Trésorier Payeur Général de cette région doit payer au titre de la

solde et de l'alimentation beaucoup plus qu'il ne lui a été notifié, tandis que ses collègues des régions où étaient précédemment stationnées les troupes ont des disponibilités importantes. Le droit de réquisition est alors employé pour que les militaires n'aient pas à souffrir de cette situation.

Le procédé de la réquisition est donc fort utile à l'administration de la Guerre ; il est plus commode que la procédure de l'ouverture de crédits par décret ou que celle des avances à régulariser qui serait employée à son défaut. Il ne présente aucun danger puisque dans ces deux cas le paiement se fait sans crédits législatifs et sur avance en attendant une régularisation ultérieure. Il n'y a pas non plus à redouter que le paiement soit clandestin puisque le Ministre des Finances est immédiatement prévenu par le Trésorier Payeur Général. Tout au plus pourrait-on souhaiter une plus grande rapidité dans la régularisation des avances ainsi faites par les Trésoriers Payeurs Généraux.

C. Service de Subsistances

Le Ministre de la Guerre est autorisé à faire emploi dans les derniers cinq mois de chaque année d'une certaine partie des crédits de l'année suivante ; il peut acheter des denrées en les payant au titre d'avance sur les crédits de l'exercice suivant (décret du 3 avril 1876 formant l'art. 31 du règlement du 3 avril 1869 sur la comptabilité des dépenses du Ministère de la Guerre et art. 44 de la loi des finances du 30 avril 1921). Les comptables du Trésor payent sur production de réquisitions motivées des fonctionnaires de l'Intendance, appuyées des pièces justificatives ordinaires. Dès le commencement du nouvel exercice, l'ordonnateur émet un mandat de régularisation.

La raison donnée de cette procédure spéciale est la nécessité de constituer des approvisionnements avant le 1^{er} janvier pour que les consommations puissent commencer à cette date ; il faut donc employer à l'avance les crédits afférents à l'année où les denrées seront consommées. Il s'agit d'une tentative pour subvenir au défaut de fonds d'approvisionnement de l'un des services industriels de la Guerre. De nombreux services se trouvent dans le même cas ; mais on n'a jamais voulu étendre cette règle à leur profit. Il est possible de se demander s'il ne serait pas plus indiqué d'essayer d'organiser un fonds d'approvisionnement sous une autre forme et d'abandonner cette anomalie budgétaire, d'autant plus que, ce qui ne devait être d'abord qu'une anticipation sur l'exécution du budget déjà voté, est devenu en raison de l'époque tardive où celui-ci est effectué, une anticipation sur le vote même du budget, et par suite une dérogation à la règle de l'autorisation préalable.

Cette dérogation présente en outre l'inconvénient de pouvoir être utilisée pour un mobile autre que son but normal. C'est ainsi que le décret du 31 octobre 1934 a porté de 3/12 à 6/12 du budget précédent le montant total des crédits pouvant être utilisés ainsi pour les achats de denrées effectués par anticipation dans la métropole, la limite restant fixée aux 7/12 des crédits votés du même budget pour l'Algérie, la Tunisie, le Maroc et le Levant.

Or le but avoué de ce décret du 31 octobre 1934 n'est pas d'apporter des facilités nouvelles au service des subsistances militaires ; le rapport au Président de la République spécifie qu'il s'agit d'assurer la défense du marché du blé et pour cela d'inviter le Service de l'Intendance à passer des commandes massives les crédits nécessaires étant

fournis par un relèvement des limites apportées à l'autorisation d'acheter au compte de l'exercice futur. Ce résultat n'avait certes pas été prévu. Ainsi par un simple décret, le gouvernement a pu, sous une forme détournée il est vrai, donner en quelque sorte au Ministre de l'Agriculture des crédits importants pour assurer sa politique agricole et cela sans aucune autorisation parlementaire.

L'autorisation donnée au Service des Subsistances d'acheter au compte d'un exercice futur ne paraît pas indispensable. Cette méthode pourrait être avantageusement remplacée par l'institution d'un fonds d'approvisionnement ou de roulement dont il ne constitue qu'un premier essai. Elle est hautement critiquable lorsqu'elle est détournée de son but. Elle constitue d'ailleurs plus une exception à la règle de l'annualité budgétaire qu'à la règle de l'autorisation préalable puisqu'en votant les chapitres du Service des Subsistances d'un exercice déterminé le Parlement a connaissance de donner également une autorisation de dépenses dans la limite d'une certaine quote-part, au titre de l'exercice suivant.

Conclusion. — La stricte application de la règle de l'autorisation préalable est une nécessité au point de vue du contrôle parlementaire. Cependant, il y a lieu de tenir compte d'une part, que plus la spécialisation budgétaire est poussée loin et plus les modifications survenant en cours d'exécution du budget sont nombreuses, d'autre part, que la mise en mouvement du travail des Chambres risque parfois d'être difficile.

Dans ces conditions il est sage de prévoir légalement des cas où cette règle ne doit pas être suivie lorsqu'il en résulte un avantage certain pour le pays.

Il en sera ainsi pour les dépenses urgentes en matière de défense nationale. De même, une convocation extraordinaire du Parlement entraînerait une gêne et des dépenses inutiles dans tous les cas prévus comme pouvant autoriser une ouverture de crédits par décrets délibérés en Conseils des Ministres et rendus en Conseil d'Etat pendant la prorogation des Chambres ; les formalités imposées constituent une garantie suffisante.

Les avances ne sont qu'une conséquence de la méthode des collectifs suivie par le Parlement pour assurer un contrôle plus rigoureux des demandes de crédits supplémentaires ; peut-être cependant est-il possible de regretter l'absence d'un texte précis en fixant la portée d'application exacte.

La procédure des paiements sur réquisition en matière de solde, s'apparente beaucoup avec la précédente, mais outre qu'elle présente l'avantage d'être strictement réglementée, elle est indispensable au bon fonctionnement de l'administration militaire en raison de la mobilité des troupes.

Enfin l'autorisation donnée au Service des Subsistances d'acheter par avance au compte de l'exercice suivant est le résultat d'un premier essai d'organisation de fonds de roulement ; elle constitue plus une exception à la règle de l'annualité budgétaire qu'à la règle de l'autorisation préalable.

§ II

RÈGLE DE L'UNIVERSALITÉ BUDGÉTAIRE

La règle de l'universalité budgétaire renforce le pouvoir de contrôle du Parlement qui serait un peu illusoire si l'administration avait la possibilité de masquer des recettes par des dépenses et des dépenses par des recettes.

A. *Les fonds de concours*

Bien qu'excellente en elle-même, la règle de l'universalité budgétaire n'est pas sans présenter parfois des inconvénients. Si elle était appliquée sans exception, l'Etat verrait tout d'abord se tarir la source de recettes provenant des fonds de concours, c'est-à-dire des subventions qui lui sont remises en vue de participer à certains travaux d'intérêt public.

Les fonds de concours, ainsi que les dons et legs sont donc versés à un compte d'attente hors budget ; les sommes nécessaires sont prélevées au fur et à mesure des besoins par voie de décrets valant ouverture de crédits additionnels.

B. *Le vieux matériel*

L'un des buts de la règle de l'universalité est de mettre un frein aux prodigalités éventuelles du gouvernement en faisant apparaître toutes les dépenses sans exception. Appliquée avec trop de rigueur elle peut cependant conduire parfois au gaspillage : souvent les services négligent d'entretenir et de livrer à l'Administration des Domaines leur vieux matériel parce que la recette ainsi procurée ne leur profite pas. Cet inconvénient apparaît surtout pour les recettes de peu d'importance à l'égard desquelles il n'y a pas de danger à faire exception au principe. C'est pourquoi la réglementation militaire prévoit que le produit de la vente des fumiers et des dépouilles d'animaux morts fait recette à la masse de harnachement et de ferrage des corps de troupe.

De même, une dérogation beaucoup plus importante

résulte du droit donné à l'Administration de la Guerre de passer des marchés de transformation ; celle-ci peut également transformer elle-même dans ses ateliers ses vieilles matières sans être obligée d'en ordonnancer la valeur au profit du Trésor¹.

Enfin, l'art. 72 de la loi du 19 décembre 1926 autorise l'administration militaire à employer en sus des crédits ouverts au budget pour les constructions et matériels neufs, le produit de l'aliénation des fortifications déclassées, immeubles inutiles, approvisionnements sans usage. Chaque année la loi de finances fixe la limite des dépenses à effectuer suivant cette procédure de telle façon que, si le Ministre de la Guerre a ainsi la possibilité d'augmenter ses crédits par des ressources hors budget, du moins cette opération n'est pas occulte.

L'idée directrice qui a fait prendre ce texte est la suivante : le Parlement estime que les ressources du pays ne permettent pas de consacrer plus d'un crédit déterminé aux travaux de défense nationale (constructions et matériels neufs) bien que le programme des travaux reconnus nécessaires doive entraîner des dépenses d'un ordre de grandeur

1. Art. 22 du règlement du 3 avril 1869.

Il s'agit des matériaux et objets mobiliers qui sont de nature à être utilisés, après transformation, par le service même d'où ils proviennent. Si le matériel doit être utilisé par un autre service, l'opération est plus compliquée. C'est ainsi que de vieux caissons à munitions d'un modèle devenu inutilisable peuvent après une transformation peu coûteuse, servir d'armoires à documents. L'opération est très avantageuse, si les caissons étaient vendus par les Domaines, l'Etat n'en retirerait presque rien, alors que les armoires à documents sont d'un prix d'achat élevé. Mais les caissons appartiennent au Service de l'Artillerie et les dépenses d'achat des armoires doivent être effectuées par le Service de l'Intendance. La transformation peut néanmoins être faite, mais la valeur des vieux caissons doit être ordonnancée au profit du Trésor. Sans cette précaution, en effet, du matériel acheté par un service serait passé gratuitement à un autre service contrairement à la règle de la spécialité des crédits par chapitre

plus élevé ; par suite, il juge bon que le Ministre de la Guerre s'efforce de réaliser son programme en totalité, si celui-ci peut aménager son vieux matériel de façon à en tirer les ressources qui ne peuvent être mises directement à sa disposition. Les Chambres votent pour ainsi dire, à la fois les recettes et les dépenses afférentes au supplément de travaux considéré ; le principe de l'universalité paraît à peu près sauvegardé, seul celui de la non affectation ne l'est pas.

Il est possible que parmi les mobiles qui ont guidé les auteurs de l'art. 72, il y ait eu le désir de ne pas grossir les chiffres inscrits au budget ; un des résultats pratiques a certainement été de réduire pour un travail donné le coût réel à la charge de l'Etat. Le détenteur du matériel usagé bénéficiant de l'emploi qui en est fait, l'utilise au mieux et l'adoption du système des marchés de transformation permet d'obtenir des entrepreneurs des conditions beaucoup plus avantageuses.

Il semble bien au surplus que cette méthode soit plus logique que l'application stricte du principe de l'universalité. Si les frais de perception des revenus de l'Etat constituent bien une dépense, s'il paraît tout à fait anormal de les masquer par les recettes perçues et de diminuer apparemment ainsi les charges réelles de l'Etat, la question paraît être toute différente lorsqu'il s'agit de recettes pouvant être cachées par des dépenses.

L'Administration de la Guerre, pour les besoins de la défense nationale, achète des armements, construit des fortifications et des casernes, puis par suite de circonstances diverses, se trouve dans l'obligation de moderniser ces armements et ces fortifications ou même déplacer certains bâtiments. La dépense réelle à la charge de l'Etat n'est

pas constituée par le montant des frais d'achat et de constructions neuves, mais bien au contraire, par ceux de la transformation ou de la modernisation, c'est-à-dire par la différence entre le prix total et les sommes récupérées avec l'aide de l'ancien matériel.

C'est grossir artificiellement le budget que d'y faire figurer le prix total, et cette critique vaut tout autant que celle formulée historiquement à l'encontre de la diminution artificielle des dépenses par la pratique consistant à masquer les frais de perception par des recettes.

L'Etat réaliserait, semble-t-il, des économies en permettant aux services détenteurs de matériel de profiter du bénéfice de la vente du matériel déclassé et cette autorisation serait plus rationnelle.

Il resterait cependant un danger, celui qui résulte de tout abandon de la règle de l'universalité. Le Parlement ne connaîtrait plus la limite exacte des paiements à effectuer par chaque service et ceux-ci pourraient être portés au gaspillage s'ils pouvaient accroître leurs crédits normaux de certaines recettes accessoires ne figurant pas au budget.

Mais il serait possible d'imaginer un procédé pour permettre au Parlement de déterminer et de connaître les prévisions de recettes ainsi escomptées. Actuellement par exemple pour l'Ecole militaire enfantine Hériot la dépense totale est de 336.400 frs. En déduisant les arrérages de la fondation Hériot-Douine, soit 76.400 frs, la dépense réelle pour l'Etat ressort à 260.000 frs ; c'est en considération de ce dernier chiffre seulement qu'est voté le chapitre 9 (Ecoles militaires-matériel) du budget de la Guerre. Tous ces renseignements figurent explicitement dans les

documents généraux annexes du budget et le Parlement est exactement renseigné.

Toutefois, il serait peut-être à craindre que le chiffre de la déduction indiqué ne fut trop faible et que par suite le service ne disposât de plus de crédits qu'il ne le fait apparaître. Mais, en principe, la procédure des fonds de concours est employée pour mettre les crédits à la disposition du service ; dès lors, il est possible de décider que le montant total des sommes ainsi rétablies ne doit pas dépasser le chiffre inscrit dans les documents généraux annexes ou dans l'article spécial de la loi de finances.

C'est suivant une procédure analogue et avec le souci de respecter les droits du Parlement qu'est appliqué l'art. 72 de la loi du 19 décembre 1926 par l'Administration de la Guerre. Le moins que l'on puisse affirmer est que par le jeu de cette disposition non seulement le budget cesse d'être artificiellement grossi mais encore que la valeur de quantités de matériels inutilisables, destinés peut-être à une dégradation totale, a pu être récupérée.

C. Les cessions de matériel

Le Département de la Guerre possède de nombreux approvisionnements. Si des matériels dont on juge ne pas avoir un besoin immédiat sont nécessaires à un autre service, à un autre département ministériel ou même à un Etat étranger, il n'y a pas de raison pour en refuser la cession contre paiement. Normalement, le cessionnaire verse au Trésor la valeur du matériel qu'il a reçu. Mais il importe que les approvisionnements soient reportés à leur niveau normal dans le plus bref délai. L'obligation de demander des crédits supplémentaires au Parlement cons-

tituerait une formalité longue et gênante sans aucun intérêt du point de vue du contrôle des Chambres.

Le procédé des crédits supplémentaires aurait de plus l'inconvénient de grossir fictivement le total des dépenses que le service cédant aurait été autorisé à effectuer pour son fonctionnement.

C'est pourquoi le décret du 26 décembre 1902¹ pose la règle suivante : « afin de maintenir à la même hauteur l'importance et la valeur de ses approvisionnements, tout service qui a cédé du matériel à charge de paiement... obtient le rétablissement à son crédit du montant des cessions quel que soit l'exercice qui ait supporté la dépense d'achat du matériel mais sous la condition expresse que la somme rétablie servira exclusivement à acheter du matériel de même nature »². Si le matériel cédé ne doit pas être remplacé dans les approvisionnements, sa valeur reste acquise au Trésor.

1. Incorporé dans l'art. 26 du décret du 3 avril 1869.

2. En ce qui concerne les cessions faites à d'autres départements ministériels la valeur de cession de matériel fait l'objet d'une ordonnance de virement de compte délivrée par les Ministres de ces départements au profit du Ministère de la Guerre sur la production du duplicata de la facture de cession revêtue de la prise en charge du ministre réceptionnaire. Le Ministre de la Guerre obtient le rétablissement à son crédit, par la production au Ministère des Finances d'un bordereau d'annulation indiquant le numéro et la date de l'ordonnance de virement de compte émise par le ministre débiteur ; la règle de l'annalité présente à cet égard un inconvénient ; lorsque le rétablissement ne peut être opéré avant la clôture de l'exercice pendant lequel la cession a été faite, l'ordonnance de remboursement est délivrée par le ministre débiteur au profit du Trésor et il en est fait recette aux produits divers du budget.

Le remboursement des cessions que se font les divers services du Département de la Guerre s'opère en principe par voie de versement au Trésor. Les récépissés constatant les versements sont transmis par l'ordonnateur du service réceptionnaire à celui du service créancier qui les fait parvenir à l'administration centrale ; leur montant en est rétabli au crédit du service livrancier de la même façon que les ordonnances de virement de compte. Lorsque ce mode de paiement ne peut être employé, le remboursement se fait au moyen d'un état de changement d'imputation.

Le remboursement des cessions faites à des corps de troupe et à diverses parties prenantes est en principe toujours opéré par voie de versement au Trésor.

En ce qui concerne le Département de la Guerre les cessions sont très nombreuses par suite de la spécialisation des services et du caractère industriel ou commercial de chacun d'eux. Le Service des Poudres, par exemple, est chargé de produire des poudres et explosifs que le Service de l'Artillerie utilise dans la fabrication des munitions.

Pour satisfaire aux besoins de même nature de tous les départements ministériels, l'Etat a intérêt à grouper les commandes et les fabrications ainsi qu'à les faire effectuer par les soins d'un même service ; cela lui permet de réaliser des économies. C'est pourquoi le Service de l'Artillerie construit des armements non seulement pour le Département de la Guerre, mais encore pour ceux de l'Air et des Colonies. Le Service des Poudres fabrique pour différents ministères dont l'Air, la Guerre, la Marine, les Colonies.

En 1934, il fut question de créer un service au Ministère de l'Air en vue de l'établissement d'une carte aérienne ; on s'aperçut que la dépense serait moins élevée si ce travail était confié au Service Géographique de l'Armée dépendant du Ministère de la Guerre.

Pendant longtemps le Parlement et les théoriciens étaient opposés à ce que les travaux soient effectués par un département ministériel pour le compte d'un autre, à charge de remboursement ; depuis quelques années les avantages certains qu'un tel procédé procure au point de vue du coût de la dépense pour l'Etat commencent à le mettre tout au contraire en faveur¹.

1. Actuellement, les divers ministères ont même une tendance à grouper leurs achats de même nature. Par exemple, le Ministère de la Guerre a besoin de 400 mitrailleuses d'un certain modèle fabriqué par un industriel privé, le Ministère de l'Air en a besoin de 300, le Ministère des Colonies de 200 et enfin le Ministère de la Marine de 100. Le prix de revient de tous ces achats

On en arrive ainsi à traiter du fonctionnement des Services industriels du Département de la Guerre.

D. Les services industriels du Département de la Guerre

Le fonctionnement du Service des Poudres ne constitue pas une exception à la règle de l'universalité, un budget annexe prévoyant toutes ses dépenses.

a. Service de l'Artillerie

Comme on l'a déjà observé, le Service de l'Artillerie comporte deux branches dont l'une est administrée par la Direction de l'Artillerie et l'autre par la Direction des Fabrications d'Armement. Les établissements constructeurs dépendent de cette dernière. Le fonctionnement du Service industriel n'entraîne d'ailleurs pas nécessairement une exception à la règle de l'universalité budgétaire.

Le Service de l'Artillerie dispose de crédits inscrits pour chacune de ses deux Directions dans un seul et même chapitre¹ et il est libre de les employer à sa guise soit en faisant

sera bien inférieur pour l'Etat si à la place de quatre commandes, il n'en passe qu'une seule.

En effet, d'une part, plus la commande est importante, et plus le prix unitaire est avantageux, d'autre part les quatre ministères en cause ne se feront pas concurrence auprès du fournisseur unique. Le Ministère de la Guerre prend donc toute la commande des 1.000 mitrailleuses à son compte et il opérera des cessions aux trois autres départements ministériels, après livraison par l'industriel.

1. A l'intérieur de ce chapitre, les crédits respectivement administrés par chacune des deux Directions font l'objet d'articles spéciaux. La Direction des Fabrications d'Armement dispose en propre de crédits destinés à faire face à des dépenses de frais généraux et s'élevant au budget de 1935 à 20 millions environ.

En raison de la division du travail existant à l'intérieur du Service de l'Artillerie, la Direction de l'Artillerie est chargée d'assurer l'entretien et le renouvellement de son matériel et par suite de prévoir les crédits nécessaires. Mais, comme pour se procurer tous les matériels neufs, elle s'adresse à la Direction des Fabrications d'Armement ; le budget prévoit (il faut se repor-

procéder à des achats par la Direction des Fabrications d'Armement, soit en faisant construire dans ses établissements.

Lorsque la Direction des Fabrications d'Armement construit des matériels pour lesquels les crédits, bien qu'administrés par le Service de l'Artillerie, sont prévus à d'autres chapitres du budget de la Guerre ou du budget des territoires d'Outre-Mer, ceux-ci sont consommés une première fois par le paiement à la Direction des Fabrications d'Armement de la valeur du matériel livré et une seconde fois par cette dernière, après en avoir obtenu le rétablissement à son chapitre. Toutefois cette opération ne constitue pas en réalité une cession, par exemple, si le Service de l'Artillerie, ayant besoin de certains matériels au Maroc, les fabrique dans la Métropole où il possède ses établissements constructeurs, la dépense qui en résulte est supportée par le chapitre « Matériel de l'Artillerie et des Fabrications d'Armement » du budget de la guerre ; c'est là une fausse imputation. Il y a donc lieu de rectifier la situation et, par un état de changement d'imputation, de transférer le coût de fabrication au chapitre du Maroc. Il n'en résulte aucune violation de la règle de l'universalité budgétaire.

ter aux documents annexes) que sur le total des crédits nécessaires à la Direction de l'Artillerie une certaine quote-part sera utilisée par la Direction des Fabrications d'Armement ; cette quote-part est portée en diminution au crédit de la Direction de l'Artillerie et en augmentation à l'article spécial à la Direction des Fabrications d'Armement. Ce dernier dispose ainsi en sus des 20 millions indiqués plus haut, d'un crédit de 154 millions pour travaux à effectuer pour le compte de la Direction de l'Artillerie. Lorsque la Direction de l'Artillerie passe une commande à la Direction des Fabrications d'Armement, cette dernière lui livre l'objet à titre gratuit jusqu'à concurrence des 154 millions ; au-delà de cette somme, il est recouru éventuellement à un arrêté de virement entre les articles du chapitre intéressé. Les objets ainsi fabriqués sont facturés à la Direction de l'Artillerie exactement au prix coûtant. D'ailleurs l'opération faite entre la Direction des Fabrications d'Armement et la Direction de l'Artillerie ne revêt pas le caractère d'une cession au sens de la comptabilité du Département de la Guerre puisque ces deux Directions ne forment ensemble qu'un seul et même service.

Mais si les fabrications de matériel sont destinées à un autre service du Département de la Guerre, ou à un autre département ministériel, le Service de l'Artillerie effectue des dépenses sans avoir aucun crédit à cet effet. Si les établissements de la Direction des Fabrications d'Armements développent leurs attributions et construisent non plus pour les besoins du service auquel ils sont rattachés mais pour d'autres services ou d'autres départements ministériels, et, s'ils leur vendent leurs produits fabriqués et font recette du prix de vente comme un industriel privé quelconque, l'opération semble être extra-budgétaire. Régulièrement pour appliquer la règle de l'universalité, un crédit spécial devrait être ouvert par le Parlement à la Direction des Fabrications d'Armement pour les dépenses qu'elle effectue en travaillant pour les autres services ou départements ministériels; ces derniers verseraient alors directement au Trésor la valeur des matériels qu'ils prendraient.

Mais un tel procédé serait d'abord impraticable en raison du fait que les différents ministères ne sont pas obligés de s'adresser à la Direction des Fabrications d'Armement, et que la nature et le montant exact des commandes ne peuvent pas être déterminés au moment du vote du budget.

Cette méthode présenterait encore l'inconvénient de grossir artificiellement le budget de l'Etat en faisant figurer une même dépense sous des rubriques différentes, une première fois au titre du budget acheteur, une seconde fois au titre de la Direction des Fabrications d'Armement. Il est vrai que la valeur des recettes que n'encaisserait pas cette Direction devrait figurer normalement soit aux recettes en atténuation de dépenses, soit aux recettes accidentelles du Trésor. Mais dans l'opération qui consiste

par exemple pour un département ministériel à prendre livraison d'un matériel fabriqué par la Direction des Fabrications d'Armement et à en verser la valeur au Trésor, il n'y a pas pour l'Etat deux dépenses (le versement au Trésor par le Ministère acheteur et les dépenses de fabrication par la Direction des Fabrications d'Armement) et une recette (le versement au Trésor), mais bien une seule et unique dépense, celle qui résulte de la fabrication du matériel.

Comme le bénéficiaire de cette dépense est en réalité le Ministère acheteur, l'imputation au chapitre de la Direction des Fabrications d'Armement constituerait une atteinte à la règle de la spécialité du vote des crédits par chapitre. Il est donc nécessaire de procéder à la réimputation nécessaire qui se traduit par une réduction du crédit inscrit au titre du Ministère acheteur et par un rétablissement au chapitre de l'Artillerie ; mais « réduction de crédit » n'a jamais voulu dire « recette pour le Trésor ».

Il n'y a donc pas en réalité d'infraction à la règle de l'universalité lorsque la Direction des Fabrications d'Armement cède du matériel fabriqué à un autre service du Département de la Guerre ou à un autre Ministère.

Cette affirmation serait pleinement exacte si les cessions de la Direction des Fabrications d'Armement étaient effectuées au prix de revient¹. Mais il n'en est plus de même si le prix est commercial, c'est-à-dire s'il comprend un certain bénéfice et le montant des impôts qu'aurait à supporter une entreprise privée. Toute la partie du rétablissement de crédit obtenu par la Direction des Fabrications

1. Il faudrait même que le prix de cession ne comprenne pas une quote-part des frais de personnels militaires, de personnels civils permanents pour lesquels la Direction des Fabrications d'Armement dispose de crédits inscrits à d'autres chapitres du budget.

d'Armement qui ne correspond pas au prix de revient, ne justifie pas le changement d'imputation. Toutefois, comme cette recette provient bien du budget de l'Etat, il y a en réalité inobservation de la règle de la spécialité du vote des crédits par chapitre.

Dans ce cas encore, la règle de l'universalité reste intacte. Il n'en est plus de même si la Direction des Fabrications d'Armement travaille pour une partie prenante étrangère au budget de l'Etat ; alors seulement cette Direction fait recette de ressources non autorisées par le vote du Parlement. D'ailleurs, comme pour les cessions, une dépense correspondante en résulte pour le service, et celui-ci ne dispose de ressources supplémentaires que pour la partie du rétablissement de crédit excédant le coût de production.

En résumé, lorsque la Direction des Fabrications d'Armement ou, plus généralement, lorsqu'un service industriel relevant du budget général de l'Etat fabrique des matériels dont la dépense est imputable à un autre chapitre du budget de l'Etat, il y a tout au plus infraction à la règle de la spécialité budgétaire si un bénéfice est prélevé par lui. La règle de l'universalité ne subit d'atteinte que dans le seul cas où, sous la même condition, le service industriel de l'Etat produit pour des cessionnaires ne figurant pas au budget général¹.

1. Le fonctionnement pratique des établissements relevant de la Direction des Fabrications d'Armement est le suivant :

En ce qui concerne les besoins du Service de l'Artillerie à l'intérieur, aucune difficulté ne se présente. Cette direction dispose elle-même des crédits nécessaires, elle se borne comme justification, à fournir pour chaque commande de la Direction de l'Artillerie des états de dépenses. Par contre, pour toutes les autres commandes, la Direction des Fabrications d'Armement se fait délivrer par application de l'art. 22 de la loi de finances du 12 avril 1922, une provision égale aux 11 /12^e du montant probable ; le solde est réglé à la livraison

b. *Service de l'Intendance*

Les services industriels de l'Intendance sont essentiellement pourvoyeurs des masses et des ordinaires; l'Etat s'est substitué en grande partie aux commerçants locaux comme fournisseur des corps de troupe.

En raison de cette situation, le Parlement vote principalement, au titre de l'alimentation, des crédits destinés au paiement de primes aux corps de troupe. Les dépenses de frais généraux du Service des Vivres font également l'objet de prévisions budgétaires au même chapitre mais il n'existe aucun crédit pour les achats de denrées par ce service. Ceux-ci sont effectués à l'aide des versements des ordinaires dont le montant est rétabli au chapitre « Alimentation de la troupe »¹. C'est la règle suivie pour les Services de l'Habillement² et du Couchage, en ce qui concerne les masses.

Cette provision et ce solde sont rétablis à son crédit par état de changement d'imputation ou ordonnance de virement de compte.

L'art. 26 du décret du 3 avril 1869 n'autorise d'ailleurs ce rétablissement que sous la condition expresse que la somme rétablie soit exclusivement employée à acheter du matériel de même nature. Or, lorsque la Direction des Fabrications d'Armement a livré un canon, par exemple, la somme rétablie à son crédit peut ne pas servir à en fabriquer un autre, mais simplement à payer ses dépenses de fabrication ou à acheter des matières premières. Ces dernières ne seront peut-être pas de même nature que celles qui sont entrées dans la fabrication du canon livré. Les établissements constructeurs disposent de stocks de matières premières assez importants. Quand une commande arrive, on prélève sur ces stocks qui sont seulement reconstitués par grandes quantités lorsque le besoin s'en fait sentir. C'est à juste titre que l'application littérale du texte n'a jamais été soulevée; et il n'en est donc résulté aucune difficulté.

1. En pratique pour une raison historique, les primes d'alimentation mandatées aux corps de troupe sont imputées par le Service de l'Intendance sur les chapitres de solde et ceux-ci ne sont remboursés qu'ultérieurement de leur avance. Les crédits du chapitre alimentation restent ainsi momentanément disponibles et ils peuvent servir, sous une forme non prévue au budget, à payer les marchés de denrées passés par le Service des Vivres. Plus tard, les versements des corps de troupe effectués en raison des cessions de denrées, sont rétablis au crédit du chapitre alimentation, et lui permettent de rembourser les avances des chapitres de solde.

2. Le fonctionnement budgétaire est le suivant. Alors que pour le Service des Vivres, les chapitres de solde font l'avance des primes mandatées aux corps

Il semble bien que cette méthode constitue une infraction à la règle de l'universalité budgétaire. Il existe une grande différence entre les cessions aux masses et aux ordinaires, et celles que se font les différents services de l'Etat. Le mandatement des primes d'alimentation aux corps de troupe a définitivement fait sortir l'argent des caisses publiques. Si par la suite, les ordinaires prennent l'Etat comme fournisseur pour certaines denrées, le versement de la valeur des achats effectués auprès du Service de l'Intendance procure bien une recette au Trésor.

Partant de cette idée, on a reproché aux services industriels de l'Intendance d'être clandestins. Ce reproche ne paraît pas justifié puisque le Parlement vote des crédits pour leurs frais généraux de fonctionnement.

D'ailleurs, l'art. 148 de la loi de finances du 29 avril 1926 a donné l'autorisation formelle d'effectuer sur les fonds des masses d'habillement les prélèvements nécessaires pour acheter des draps et payer les confections. Depuis cette époque, chaque année la loi de finances fixe dans un de ses articles le maximum des dépenses pouvant être faites au moyen de ces prélèvements. Le même souci de pré-

de troupe, il n'en est pas de même en ce qui concerne l'habillement. Comme il serait impossible, surtout en fin d'exercice, de payer à la fois les primes aux corps de troupe et les marchés, le Service de l'Habillement retient, au moment du paiement des primes aux corps de troupe, une avance qui est généralement de 75 %, à valoir sur les achats futurs. Cette avance est rétablie au crédit du chapitre de l'habillement et le service peut ainsi fonctionner. Bien entendu, comme il existe un chapitre pour l'habillement des troupes métropolitaines et un pour les troupes coloniales sur chacun des territoires soit au total huit chapitres, les rétablissements sont tous effectués au chapitre habillement des troupes métropolitaines de la métropole (budget de la Guerre). Les opérations de toutes sortes en sont grandement facilitées ainsi que le contrôle *a posteriori* du Parlement.

En fin d'année, si les corps ont acheté moins qu'il leur a été retenu la différence leur est mandatée à nouveau, c'est la règle générale ; si par hasard l'habillement n'a plus de crédit, mais des marchandises en magasin, les corps sont remboursés en nature.

cision pourrait conduire à prendre une disposition analogue à l'égard de l'alimentation de la troupe.

On a également eu l'intention de faire apparaître distinctement les dépenses de fonctionnement de ces services : on estimait qu'avec la méthode actuelle les mêmes crédits servaient à deux objets différents. Les auteurs de la transformation budgétaire du Service de l'Habillement avaient même essayé d'effectuer la séparation entre les crédits destinés au paiement des primes et ceux affectés à l'exécution des confections : dans ce but, les sommes prélevées devaient venir en recettes non pas au budget mais à un compte spécial ouvert au Trésor qui fonctionnerait d'une manière analogue à celui des fonds de concours (ce qui aurait l'avantage de soustraire les confections à la règle de l'annualité). Mais le Parlement s'est montré peu favorable à l'ouverture de comptes spéciaux et le système du chapitre « à double détente » a été finalement adopté.

De même on a reproché à ce service d'effectuer des bénéfices sur les cessions aux corps de troupe et d'avoir par suite la possibilité de constituer des stocks contrairement à la volonté du Parlement.

Il peut être certainement intéressant pour le contrôle du Parlement de connaître exactement le montant des dépenses résultant du fonctionnement même du service industriel de l'habillement. On pourrait concevoir l'existence de deux chapitres au lieu d'un seul. Le premier serait spécial au paiement des primes aux corps de troupe et le second, doté à l'origine simplement pour mémoire, fonctionnerait à l'aide de rétablissement à son crédit. Mais ce procédé ne présenterait pas un grand avantage par rapport aux dispositions de la législation actuelle en matière d'habillement,

ce service devant rendre annuellement aux Chambres un compte d'emploi des opérations effectuées par lui à l'aide des rétablissements de crédits. Par contre, une multiplication des chapitres présente des inconvénients bien connus.

Les bénéfices peuvent évidemment servir à constituer des stocks ; toutefois, au lieu de faire un bénéfice le service peut se trouver en présence d'un déficit. Pour échapper à toute critique, il suffit que ce dernier porte à la connaissance du Parlement le montant des marchandises en magasin. D'ailleurs, en ce qui concerne le Service des Vivres, les marchandises existant en fin d'exercice sont rachetées au moyen des crédits de l'exercice suivant, et leur valeur, qui représente les bénéfices réalisés, tombe en annulation au titre de l'exercice clos.

Toutes ces objections ont été faites parce que les corps de troupe et non le Département de la Guerre sont considérés comme chargés de l'entretien des hommes. On admet que l'administration militaire fait une recette extra-budgétaire en recevant la valeur des cessions qu'elle effectue.

Mais le fonctionnement du Service des Vivres existe uniquement en vue de l'alimentation de la troupe. En fait l'Etat ne supporte pas à la fois les dépenses relatives au payement des primes aux corps de troupe et les dépenses d'achat de denrées en vue de leur cession aux ordinaires ; il en est de même en ce qui concerne les Services de l'Habillement ou du Couchage.

Si les deniers des masses et des ordinaires sont sortis des caisses publiques, ils n'en appartiennent pas moins à l'Etat. Le mode de gestion par masse constitue une simple commodité d'administration pour des dépenses résultant de la fourniture en nature à certains militaires de denrées et objets nécessaires.

A aucun titre le simple fait du retour au Trésor d'une partie des deniers qui en sont précédemment sortis ne peut entraîner à lui seul une exception à la règle de l'universalité budgétaire. Or il existe une masse, celle des fourrages, en son objet semblable aux autres, dont le fonctionnement n'est cependant pas susceptible de constituer une exception à la dite règle. Contrairement à la réglementation concernant les autres masses, les corps de troupe sont obligés, sans exception, de se fournir en denrées fourragères dans les magasins de l'Intendance. Il n'est donc pas nécessaire de leur donner leurs allocations en deniers. Il suffit d'utiliser un simple compte de crédit et de débit entre chaque corps de troupe et le Service des Fourrages ; tous les avantages du système des masses sont ainsi obtenus sans aucun manquement de fonds. Ce compte de crédit et de débit est extra-budgétaire et les crédits inscrits au chapitre des fourrages ne sont utilisés qu'une seule fois pour le paiement des achats de denrées fourragères par le Service des Fourrages.

L'Etat est chargé de ces services et la méthode des masses ne constitue qu'un artifice pour obtenir une gestion plus économique. Certes les crédits accordés par le Parlement sont basés sur des primes ; mais le Ministre de la Guerre est libre de les employer comme il l'entend. Au lieu de donner directement à chaque homme les effets qui lui reviennent, il peut utiliser une méthode qui lui procure des économies ; le fait de verser aux corps de troupe des allocations forfaitaires en deniers avec lesquelles ceux-ci pourront procéder à des achats dans les magasins du Service de l'Habillement ne change en rien l'objet de la dépense effectuée par l'Administration militaire.

Ce raisonnement paraît d'autant plus judicieux que le

mode de gestion du chapitre des fourrages, dont les crédits sont déterminés également en prenant pour base des primes n'a jamais soulevé les mêmes objections.

Dès lors, les stocks constatés en fin d'exercice sont normaux car ils existeraient nécessairement si l'Etat fournissait gratuitement les corps de troupe sans employer la méthode des masses.

En résumé, le fonctionnement sans crédits spéciaux des services industriels de l'Intendance ne constitue pas une exception à la règle de l'universalité budgétaire ; le Ministre de la Guerre ne fait pas recette de sommes non prévues au budget.

E. Service de Santé

Indépendamment des militaires qu'il soigne à titre gratuit, le Service de Santé autorise certains malades à se faire soigner par lui à charge de remboursement des frais qui en résultent. Ces malades sont en particulier des officiers de l'armée de terre dont l'hospitalisation résulte de causes étrangères au service et certains personnels relevant des Départements de l'Air, de la Marine, des Colonies, etc.

Ceux-ci versent les sommes dont ils sont redevables entre les mains du gestionnaire de l'hôpital lequel les porte ensuite au Trésor ; le rétablissement est poursuivi par l'Administration centrale. En 1930, par exemple, le Service de Santé a dépensé 129 millions sur un chapitre pour lequel le crédit voté ne s'élevait qu'à 53 millions.

Les règles de fonctionnement du Service de Santé constituent une exception au principe de l'universalité budgétaire, lorsque ce service donne ses soins à titre remboursable à des parties prenantes pour lesquelles les frais de

traitement ne sont pas imputables au budget général, par exemple à des officiers. Vis-à-vis du Service de Santé, un officier est un simple particulier ; quand il verse sur ses ressources personnelles, le montant de ses frais de traitement, le Trésor reçoit à proprement parler une recette accidentelle compensée il est vrai par une dépense. La règle de l'universalité budgétaire exigerait que les crédits nécessaires soient ouverts spécialement à cet effet ; ils seraient facilement accordés puisqu'ils auraient leur contre-partie en recette. Mais la procédure d'ouverture de crédits supplémentaires serait assez longue et il serait nécessaire, en raison de la méthode des collectifs de recourir aux avances à régulariser. Il semble préférable d'y renoncer.

Toutefois, étant donné l'ampleur des rétablissements de crédits effectués au titre du Service de Santé, celui-ci présente un caractère nettement industriel. Il paraîtrait normal de lui appliquer une des méthodes budgétaires employées en ce qui concerne les services industriels de l'Etat.

F. Le Service Géographique et le Musée de l'Armée

Pour compléter cet exposé sur la règle de l'universalité budgétaire, il convient de donner un aperçu sur le fonctionnement du Service Géographique et du Musée de l'Armée.

Le premier organisme qui ne constitue pas un service général de l'Armée, est autorisé à vendre ses cartes. Les recettes qu'il effectue ainsi sont rétablies à ses chapitres budgétaires pour lui permettre de reconstituer ses stocks. Les crédits votés par le Parlement tiennent compte de cette possibilité d'accroissement des recettes et celles-ci font l'ob-

jet d'une évaluation dans les documents généraux annexes du budget ; toutefois aucune limitation n'est apportée dans le montant des rétablissements de crédits effectués suivant ce procédé.

Le second est un office autonome dont le budget n'est pas voté par le Parlement mais doit cependant être publié en annexe au projet du budget général (loi des finances du 24 décembre 1934, art. 27). Comme ressources il ne dispose que de ses recettes ; ses dépenses sont soumises à toutes les règles générales de la comptabilité publique.

Conclusion. — En résumé, la règle de l'universalité budgétaire, ainsi que son corollaire la suppression des assignations, est la garantie d'un bon contrôle parlementaire. Son application stricte conduirait cependant parfois à de graves inconvénients.

Elle a dû s'effacer tout d'abord en ce qui concerne les fonds de concours et les dons et legs sous peine de tarir complètement cette source de revenus pour l'Etat ; le Parlement est d'ailleurs renseigné rapidement sur cet emploi de fonds.

Cette règle peut conduire au gaspillage du vieux matériel ; aussi est-il prévu certaines exceptions : la plus importante provient de l'art. 72 de la loi du 19 décembre 1926 qui autorise le Département de la Guerre à faire recette du produit de la vente des immeubles inutiles et des approvisionnements sans usage. On a insisté ci-dessus sur l'opportunité de cette dérogation qui, tout en sauvegardant pleinement l'exercice du contrôle parlementaire, évite de grossir artificiellement l'importance du budget tout en exploitant au mieux des intérêts du Trésor les vieux matériels.

En ce qui concerne les cessions, et le fonctionnement des services industriels en général, il apparaît qu'aucune infraction à la règle de l'universalité budgétaire n'existe dès l'instant que le cessionnaire utilise des crédits du budget de l'Etat y compris les fonds des masses. Seul est violé le principe de la spécialité budgétaire si le prix de cession est plus élevé que le prix de revient. Si le cessionnaire est étranger au budget de l'Etat, on se trouve évidemment en présence de ressources hors budget ; mais la règle ne subit réellement une atteinte que dans le cas où un bénéfice est réalisé ; celui-ci seul permet au service de se développer au-delà des crédits budgétaires.

§ III

RÈGLES DE L'UNITÉ BUDGÉTAIRE

La règle de l'unité budgétaire exige l'existence d'un seul budget résumant toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat en deux totaux uniques.

Elle est la condamnation de la spécialité des budgets ou de l'autonomie financière des services, système d'après lequel chaque service important devrait avoir son budget propre. De tout temps cependant ont existé, à côté du budget ordinaire, des budgets spéciaux en nombre plus ou moins grand : budgets extraordinaires, budget de dépenses recouvrables, budgets annexes, budget des dépenses sur ressources spéciales, services spéciaux du Trésor.

Parmi ces exceptions, quelques-unes concernent le Département de la Guerre.

A. Comptes spéciaux du Trésor

Les dépenses de création de matériel d'armement et de fortifications étant très importantes, l'histoire de la troisième République à elle seule révèle toute une série d'ouvertures de comptes spéciaux suivies d'incorporations au budget.

Après la guerre de 1870, la reconstitution du matériel et des approvisionnements détruits, ainsi d'ailleurs que la remise en état de la défense du territoire furent considérées comme constituant des dépenses non renouvelables qu'il était légitime d'entreprendre à l'aide de ressources demandées à l'emprunt. Le Ministre des Finances fut autorisé à ouvrir un compte hors budget qui prit le nom de « compte de liquidation ». Au cours des années 1875 et 1876, la réorganisation de l'armée et la substitution du fusil Gras au fusil Chassepot ayant occasionné de nouvelles dépenses, un « deuxième compte de liquidation » fut ouvert. Le contrôle parlementaire était toutefois sauvegardé par le fait que les dépenses devaient être votées chaque année en même temps que le budget.

A partir de 1879, le compte cessa de fonctionner, et les crédits destinés à poursuivre l'exécution du programme furent inscrits dans une section spéciale du budget général, intitulée « Budget des dépenses sur ressources extraordinaires » qui continuait d'ailleurs à être alimentée par l'emprunt.

En 1888, la politique des incorporations financières conduisit à abandonner la pratique du budget extraordinaire : ainsi les crédits correspondant au « programme de 1894 » furent inscrits au budget ordinaire. Toutefois, cette suppression n'entraîna pas la disparition de l'emprunt

dans le financement des dépenses d'armement ; on cessa seulement de présenter les ressources extraordinaires distinctement des recettes normales de l'Etat.

La loi de 17 février 1898¹ autorisa néanmoins l'ouverture d'un nouveau compte spécial « Perfectionnement du matériel d'armement et installation des services militaires » qui devait être alimenté normalement au moyen de l'aliénation des fortifications déclassées et des immeubles militaires, et à titre provisoire par des emprunts en obligations du Trésor à court terme. Ce compte d'ailleurs se solda en 1926 avec un léger excédent, la partie concernant le perfectionnement du matériel d'armement ayant été close en 1903 après réincorporation au budget dès 1901 des dépenses correspondantes qui firent l'objet de la troisième section du budget de la Guerre intitulée : « Constructions neuves et approvisionnements de réserve » ; celle-ci existe encore actuellement sous la dénomination de « constructions et matériels neufs ».

La loi du 15 juillet 1914 ouvrit un compte au titre de dépenses non renouvelables intéressant la défense nationale ; il fut clos à l'ouverture des hostilités.

Au cours des années qui suivirent la guerre, le gouvernement n'eut plus à sa disposition que les crédits de la troisième section. En 1926 un programme d'armement fut établi, mais la situation financière ne parut pas permettre le vote des crédits importants dont l'inscription au budget eut été nécessaire. Aussi la loi du 19 décembre 1926, par

1. Entre temps une loi du 14 janvier 1890 avait autorisé l'ouverture d'un compte spécial dont les recettes provenaient de l'aliénation des immeubles militaires devenus inutiles en Algérie, et dont les dépenses résultaient de la réinstallation de certains services militaires accessoires évincés par ces aliénations.

son art. 72, recourut-elle à un palliatif : elle mit à la disposition du Ministre de la Guerre le produit de la vente des parties inutilisables du domaine militaire.

De nouveau la loi du 30 juillet 1931 donna l'autorisation d'ouvrir un compte spécial, le premier depuis 1914, au titre de l'organisation défensive des frontières.

Depuis, dans un but d'économie, l'art. 70 de la loi de finance du 29 juin 1934 a édicté qu'aucun article de projet de loi susceptible d'augmenter directement ou indirectement les dépenses publiques ne pourrait être proposé que dans le cadre du projet de budget ou de projets généraux portant ouverture ou annulation de crédits.

Malgré cette disposition, les nécessités de la défense nationale ont rendu indispensable le vote d'une loi spéciale en date du 7 juillet 1934, portant ouverture d'un compte « programme des travaux intéressant la défense nationale » au titre des Ministères de l'Air, de la Marine et de la Guerre. En ce qui concerne ce dernier Département, la plupart des crédits qui y sont prévus ont pour objet l'achèvement des travaux entrepris au titre du compte précédent et dont le coût s'était révélé plus élevé qu'on ne l'avait prévu par suite de difficultés rencontrées dans l'exécution des travaux.

On citera encore une loi du 4 janvier 1935 ouvrant un compte « Installations et matériel d'armement » doté de 800 millions ; celui-ci n'est toutefois que la contre-partie des mesures prises pour assurer le rétablissement de l'équilibre budgétaire en 1935, en application desquelles la troisième section du budget de la Guerre avait été considérablement réduite.

Ce rapide historique montre que périodiquement il est

fait appel au procédé des comptes spéciaux pour la réalisation rapide d'un programme d'armement. L'émission de rente amortissable pour faire face aux dépenses d'installation ou de premier établissement concernant la défense nationale paraît justifiée. Le budget d'un seul exercice supporterait difficilement le coût de travaux importants et non renouvelables au cours des années suivantes : il est normal d'en répartir la charge sur plusieurs exercices. Peut-être serait-il souhaitable cependant que l'amortissement soit effectué rapidement : rien ne fait de progrès si rapides que la technique des armements, aussi lorsque de nouveaux travaux sont nécessaires, importe-t-il, que les précédents soient au moins complètement amortis. Cette opinion n'a toutefois pas prévalu au Parlement, celui-ci au contraire, a indiqué au cours des dernières années sa préférence pour un emprunt amortissable à longue échéance¹.

B. Budget annexe des Poudres

Les dépenses de l'un des cinq services généraux de l'armée sont prévues dans un budget annexe.

On a voulu donner au Service des Poudres dont le caractère est nettement industriel et commercial un cadre budgétaire en rapport avec cette situation. Toutes les dépenses de ce service devant être effectuées à l'aide des ressources que lui procure la vente de ses produits, il semble logique de faire voter par le Parlement un état des prévisions en recettes et en dépenses.

Mais la méthode des budgets annexes constitue une exception à la règle de l'unité budgétaire. Elle diminue le contrôle

1. Rapports n° 3524 du M. Jacquier à la Chambre des Députés et n° 413 de M. Régnier au Sénat sur la loi du 7 juillet 1934.

du Parlement en rendant très difficile la connaissance de l'ensemble des charges supportées par le pays. Dans le budget des Poudres, les recettes proviennent à la fois de parties prenantes étrangères à l'Etat et de différents départements ministériels (Finances, Guerre, Marine, Air). La contre-partie de ces dernières figure au budget général, mais sans y être toujours explicitement indiquée ce qui rend la vérification délicate. Pour se rendre compte de l'importance des premières recettes qui seules sont à ajouter au budget général pour avoir le total des dépenses de l'Etat, il faut se livrer à un travail minutieux dans l'étude des développements des documents généraux annexes.

A première vue cependant, la méthode des budgets annexes semble permettre un contrôle plus rigoureux des dépenses du service industriel que celle du rétablissement de crédit à un chapitre du budget.

Au budget annexe figurent explicitement les soldes ou traitements des personnels militaire et civil permanent, les salaires des ouvriers, les achats de matières premières ainsi que les diverses autres dépenses. Le Parlement est amené à se prononcer sur chacune d'elles tandis que le rétablissement de crédit s'opère hors de son contrôle. Cependant, il suffit de se reporter au budget de la Guerre, tel qu'il est actuellement établi, pour s'apercevoir qu'à l'égard d'organes industriels fonctionnant sans budget annexe, tels les établissements constructeurs de l'artillerie, le Parlement est amené à examiner toutes les dépenses pour lesquelles son contrôle est utile. Les soldes et indemnités des personnels militaires contribuant à leur fonctionnement figurent aux chapitres de solde; les traitements des personnels civils, leurs indemnités diverses font l'objet d'un

article spécial dans les chapitres correspondants affectés à l'ensemble des personnels civils de la Guerre. Seuls sont payés à l'aide des rétablissements de crédits les salaires des ouvriers et les dépenses de matières premières ; ce sont les seules qui n'apparaissent pas : or, dans un budget annexe le chiffre indiqué pour ces dernières dépenses est purement théorique. Le vote du Parlement à leur sujet n'a pas le même caractère qu'à l'égard des dépenses ordinaires ; le Service des Poudres peut obtenir des crédits supplémentaires pour ainsi dire sur simple demande. Il peut lui en être alloué par décrets pendant la prorogation des Chambres contrairement à la pratique suivie en matière de dépenses de personnel civil et de matériel. Le vote du Parlement sur ce point peut être supprimé sans grand inconvénient, et du même coup disparaît l'un des seuls avantages de l'existence d'un budget annexe.

Au surplus, les dépenses figurant dans un tel budget étant gagées par des recettes, sont examinées avec moins de soin par le Parlement bien que ces dernières proviennent en majeure partie du budget général. En fait le contrôle est affaibli. D'un côté les Chambres votent les chapitres du budget général d'après les prix de cession qui leur sont indiqués et qui risquent d'être calculés largement, de l'autre elles accordent facilement des crédits pour les dépenses du budget annexe en raison des recettes correspondantes sans attacher peut-être toute l'attention suffisante au fait qu'en réalité c'est le budget général qui les supporte. Ce double contrôle pour une même dépense est moins efficace qu'un seul.

Etant donné le mode de détermination des prix de cession, le Service des Poudres effectue nécessairement des

bénéfices ; ceux-ci sont versés au fonds de réserve jusqu'à concurrence d'une certaine somme, et, au-delà , au Trésor. En vertu de l'art. 16 de la loi de finances du 31 mai 1933, il est effectué chaque année des prélèvements sur ce fonds de réserve pour faire face aux dépenses de création de bâtiments et d'outillage, le fonds d'amortissement ne servant plus qu'aux dépenses de renouvellement. De cette façon les dépenses de création sont prises sur les bénéfices de l'exploitation industrielle ; elles doivent cependant être votées par les Chambres et elles font l'objet d'un article du budget annexe. Mais le Parlement donne facilement son autorisation, aucune dépense pour l'Etat ne paraissant en résulter, bien que ces prélèvements diminuent d'autant le reversement des bénéfices au Trésor. Il est vrai que le fonds de réserve a peu de chance de fonctionner pour couvrir un déficit d'exploitation.

Est-ce un mal et n'est-il pas bon au contraire que le Service des Poudres puisse librement s'organiser et se développer au mieux du progrès, la question dépasse le cadre de cet ouvrage. Quoiqu'il en soit l'existence d'un budget annexe de ce genre n'est pas sans présenter de nombreuses complications comptables.

C'est ainsi que la comptabilité industrielle a été beaucoup plus longue à s'introduire dans le service des Poudres que dans le Service de l'Artillerie. Ce résultat paradoxal s'explique par le fait que le Service de l'Artillerie, ayant complètement renoncé à identifier les comptabilités budgétaire et industrielle, a pu progresser sans s'arrêter à leurs écarts, tandis que le Service des Poudres devait assurer leur parallélisme. Or de graves divergences étaient apparues ; les

premiers prix de revient de la comptabilité industrielle ne satisfaisant pas l'égalité voulue entre le montant des cessions et les dépenses d'exploitation, le Service des Poudres les a négligés pour n'admettre que des prix de revient dits « comptables » établis avec quelque arbitraire. La réforme de 1926, admettant un écart possible entre le prix de revient et le prix de cession, c'est-à-dire un bénéfice ou éventuellement une perte, a supprimé le principal obstacle à l'admission des prix de revient industriels.

Mais s'il paraît maintenant possible d'établir la corrélation entre la valeur des produits et le montant des dépenses effectuées, celle-ci n'est pratiquement réalisable que sur l'ensemble de ces dépenses et non sur les consommations de crédits au titre des divers chapitres du budget annexe.

Le grand nombre des chapitres de dépenses de ce budget et la règle de la spécialité constituent une gêne importante. Il est impossible de prévoir exactement quelle sera la nature et le montant de toutes les commandes ; tel chapitre de dépenses peut être beaucoup trop doté et tel autre comporter des insuffisances considérables.

Il semble qu'il vaudrait beaucoup mieux bloquer en un seul chapitre toutes les dépenses d'exploitation. Mais la multiplicité des chapitres de dépenses introduits au budget annexe des Poudres est due, semble-t-il, à la nécessité de garnir la page des dépenses où l'inscription d'un seul chapitre d'exploitation paraîtrait trop maigre.

Indépendamment de ces questions concernant la trop grande rigidité des règles budgétaires ordinaires et la difficulté de faire cadrer la comptabilité industrielle avec la comptabilité budgétaire, l'existence d'un budget annexe

présente des difficultés de contrôle, et des obscurités certaines. L'exemple suivant paraît tout à fait typique.

L'atelier de pyrotechnie du Bouchet était resté jusqu'en 1934 sous l'autorité de la Direction de l'Artillerie. Ses dépenses étaient normalement imputées au chapitre du matériel de l'Artillerie pour le matériel et les salaires et au chapitre des personnels civils pour les personnels civils non ouvriers. Le rattachement de cet atelier au Service des Poudres fut décidé en raison de son rôle qui rentrait beaucoup plus dans les attributions de ce dernier service. Les dépenses figurent donc au budget de 1935 respectivement au chapitre des dépenses d'exploitation (matériel) et à celui des dépenses d'exploitation (personnel) du budget annexe.

Mais si cette opération a enflé le budget annexe, elle n'a en rien allégé le budget général. Toutes les dépenses du budget annexe doivent avoir leur contre-partie en recette au même budget ; comme le seul client possible de cet établissement est le Service de l'Artillerie, ces recettes doivent figurer en dépenses au chapitre du matériel de l'Artillerie où sont imputés les achats du Service de l'Artillerie au Service des Poudres. Mais ce chapitre a dû dorénavant supporter non seulement les dépenses de matériel et de salaire de l'atelier de pyrotechnie du Bouchet comme auparavant mais encore les dépenses de personnels permanents. Sans doute le chapitre des personnels civils extérieurs du budget général dut-il être diminué en conséquence du montant des traitements payés au personnel de l'établissement en cause, mais le chapitre du matériel de l'Artillerie dut par contre supporter une augmentation d'égale importance.

Il faut avouer que l'opération n'est pas simple. Supprimer l'imputation de certaines dépenses du budget général pour la porter à un budget annexe, sans toutefois que le budget général soit diminué d'un centime, alors que le budget annexe en subit toute l'augmentation, puis transférer dans le budget général des crédits d'un chapitre de personnel à un chapitre de matériel en vue de payer du personnel au budget annexe, voilà bien une série d'opérations certes rigoureusement exactes, mais qui se prêtent mal au contrôle parlementaire.

En résumé, il semble que l'existence d'un budget annexe devant tirer ses recettes de crédits inscrits au budget général comporte plus d'inconvénients que d'avantages. Au point de vue industriel pur le système paraît plus rigide que celui du rétablissement de crédit à un chapitre du budget général. Il semble préférable de faire figurer le personnel fonctionnaire d'un service industriel au chapitre des autres personnels fonctionnaires de façon à assurer le contrôle du Parlement et pour toutes les autres dépenses de ne prévoir au budget qu'un chapitre ouvert pour « mémoire ». Le Parlement pourrait d'ailleurs fixer préalablement la ligne de conduite du service, et assurer ensuite son contrôle par la communication de comptes d'emplois et de bilans.

Conclusion sur la règle de l'unité budgétaire. — La règle de l'unité budgétaire comporte en ce qui concerne le Département de la Guerre, deux catégories d'exceptions distinctes. La mise hors budget des comptes spéciaux du Trésor gagés sur l'emprunt est tout à fait justifiée. Il est préférable d'indiquer clairement les dépenses qui néces-

sitent des ressources particulières et de ne pas introduire ces dernières dans le budget général. Les dépenses inscrites dans les comptes spéciaux finissent d'ailleurs par y figurer en raison de l'amortissement et des intérêts de l'emprunt émis en leur faveur. Le seul inconvénient réside dans le fait qu'elles sont inscrites au budget du Ministère des Finances et non à celui du Ministère auquel elles sont afférentes.

La méthode des budgets annexes paraît au contraire beaucoup moins heureuse, du moins lorsque les recettes du service industriel auquel elles se rapportent, sont principalement tirées du budget général ; c'est le cas de tous les services présentant le caractère d'une coopérative de consommation, dont les membres émargent au budget général, le Service des Poudres par exemple. La conclusion serait toute autre si les revenus du service industriel, comme par exemple ceux des Services des Postes, Télégraphes et Téléphones, provenaient d'une autre source.

Dans ce cas, en effet, le caractère du service est tout différent ; l'Etat se comporte réellement comme un industriel privé dont le but est de retirer des bénéfices de son entreprise qui, en fait, ne rentre pas dans les attributions essentielles de l'Etat.

§ IV

RÈGLE DE L'ANNUALITÉ BUDGÉTAIRE

La règle de l'annualité budgétaire est considérée à juste titre comme constituant la garantie essentielle des droits politiques des Assemblées. Elle présente également l'avantage d'assurer un bon exercice du contrôle parlementaire

des dépenses : celui-ci ne peut être que très affaibli si l'autorisation de dépenser est accordée pour une durée supérieure à une année ou pour un temps illimité.

La règle de l'annualité budgétaire étant conditionnée dans une certaine mesure par l'adoption de la méthode de l'exercice ou de celle de la gestion, il paraît nécessaire d'examiner tout d'abord la réglementation relative à ce sujet.

A. *L'exercice financier*

Pour que la règle de l'annualité budgétaire soit exactement observée, il est nécessaire de considérer le vote du Parlement comme donnant non pas l'autorisation de payer, mais seulement celle de faire effectuer un service. Tout paiement relatif à un service fait au titre d'un exercice et payé seulement au cours d'un exercice ultérieur doit donc être rattaché, dans la comptabilité, à son exercice d'origine. Cette façon de procéder empêche de plus un Ministre, par un retard dans les paiements, de cacher éventuellement au Parlement des engagements de dépenses excessifs.

Toutefois, le système de l'exercice entraîne un surcroît de travail et les dépenses supplémentaires qui en résultent sont, dans un grand nombre de cas, hors de proportion avec l'avantage qu'il peut assurer au point de vue de l'exactitude des comptes. De plus, il est une cause d'empêchement à la reddition de ces derniers dans les délais légaux.

Les auteurs du décret du 25 juin 1934 se sont inspirés de cette constatation : la durée des délais complémentaires a été beaucoup diminuée et la comptabilité des dépenses sur exercices clos a été supprimée à la seule exception des dépenses de matériel supérieures à 6.000 francs.

Toutes les dépenses pour lesquelles la comptabilité des

exercices clos est supprimée sont de peu d'importance et ne pouvaient constituer, pour le Ministre, une tentation de différer le paiement ; leur montant étant à peu près égal chaque année, le volume des dépenses d'un exercice quelconque ne sera pas sensiblement modifié par l'application de cette réforme.

Au moment de la parution du décret du 25 juin 1934, une étude était précisément faite au Ministère de la Guerre en vue de la suppression des chapitres ouverts pour mémoire au budget et intitulés « Rappel des dépenses payables sur revues antérieurement à l'exercice et non frappées de déchéance ».

Alors que pour les dépenses ordinaires d'exercice clos des crédits doivent obligatoirement exister avant leur paiement, les dépenses payables sur revues étaient jusqu'alors acquittées sur les crédits de l'exercice courant et ce n'était qu'en fin d'exercice qu'intervenait une procédure de régularisation ayant pour objet de transférer leur imputation au chapitre pour mémoire précité. Cette opération ne se justifiait que par un souci d'exactitude dans la reddition des comptes ; elle ne jouait aucun rôle dans le paiement de la dépense elle-même et dans la suspension de celui-ci pour manque de crédit.

La suppression de cette procédure ne paraissait devoir engendrer aucun abus de la part du Ministre tout en permettant d'apporter de grandes simplifications de comptabilité.

Le décret du 25 juin 1934 a été plus loin encore en décidant que toutes les dépenses de personnel seraient imputables sur l'exercice courant. De ce fait, les chapitres de

rappel de dépenses payables sur revues n'avaient plus de raison d'être.

La nouvelle réglementation a ainsi changé la portée d'application de la règle de l'annualité budgétaire. Désormais, l'autorisation parlementaire est relative aux paiements à effectuer au cours de l'exercice envisagé, sauf en matière de dépenses de matériel d'un montant supérieur à 6.000 francs où la règle conserve son ancien sens.

B. Les masses et les ordinaires

La règle de l'annualité budgétaire comporte de nombreuses exceptions parmi les dépenses du Département de la Guerre ; l'une d'elles, fort importante, provient de la réglementation actuelle sur le fonctionnement des corps de troupe.

La plupart des dépenses de ces corps sont soumises au régime des masses. En fait, les véritables dépenses pour le Département de la Guerre sont celles qu'effectuent les corps de troupe pour satisfaire aux besoins dont ils ont la charge bien que, d'après les règles de comptabilité publique, ce caractère soit donné au paiement des primes. Or, les fonds des masses se trouvent placés soit dans la caisse du trésorier, soit à un compte courant postal ; il ne s'agit pas de crédits susceptibles d'être annulés en fin d'exercice s'ils ne sont pas utilisés, mais bien d'espèces monétaires dont il est possible de disposer à n'importe quelle date.

Cette exception ne paraît grave qu'en théorie. Dans la pratique elle ne présente que des avantages. L'un des inconvénients les plus importants de la règle de l'annualité budgétaire provient de la tendance des administrateurs à estimer que, pour leur service, une annulation de crédits

constitue une perte et cela par une psychologie bien naturelle¹. N'est-il pas vrai d'ailleurs que des disponibilités trop importantes donneraient au Parlement un prétexte pour réduire les demandes futures de crédits. Ce fait occasionnerait une gêne importante si les excédents de crédits n'ont eu qu'une cause fortuite, par exemple un simple retard dans l'exécution du service ; en fin d'année les administrateurs s'évertuent en conséquence à épuiser leurs crédits.

Dans l'Administration militaire, par suite de l'exception que constitue le système des masses à la règle de l'annuité, ce gaspillage n'a pas de raison d'être. Ce motif, joint au fait que le caractère français conduit à économiser lorsque les économies profitent au patrimoine géré par celui qui les fait, a pour résultat de rendre ce mode de gestion très économique pour le budget de la Guerre.

En fait, si, au nom des principes budgétaires, le système des masses devait être condamné, la somme de crédits nécessaires au Département de la Guerre pour l'entretien des troupes, devrait être augmentée fortement sans aucun profit pour celles-ci.

1. C'est la même psychologie qui conduit par exemple au maintien de la règle de l'imputation des droits de timbre et d'enregistrement à l'adjudicataire d'un marché de l'Etat. Tout le monde est d'accord pour convenir que cette mesure a pour effet de faire majorer le prix d'adjudication d'une somme considérablement supérieure, l'Etat se trouve donc en perte réelle sur cette recette.

L'administration des finances s'est cependant toujours opposée à la suppression de ces droits qui auraient constitué un bénéfice pour l'Etat en invoquant les textes. Mais la raison véritable est la suivante : cette administration estime que l'argent dont peuvent disposer les services dépensiers est perdu pour l'Etat ; celui qui se trouve dans les caisses du Trésor constitue sa seule richesse. Ce profit semble fictif et il serait possible soit d'améliorer le service avec la même dépense réelle, soit pour la même valeur de service, de dépenser moins.

C. *Les Comptes spéciaux du Trésor*

Les comptes spéciaux du Trésor permettent généralement au Ministre de disposer, jusqu'à leur épuisement, de crédits non soumis au vote annuel du Parlement et pouvant être utilisés sans tenir compte des exercices financiers. Il en est ainsi, par exemple, pour le compte spécial « Installations et matériel d'armement » institué par la loi du 4 janvier 1935. Les Chambres ne sont pas appelées à voter chaque année une tranche de crédits. L'art. 6 de la loi susvisée prévoit seulement qu'un compte d'emploi annuel sera soumis aux Commissions des Finances de la Chambre et du Sénat.

Une tentative de spécialisation par exercice paraît avoir été faite à l'égard du compte « Programme de travaux intéressant la Défense Nationale » ouvert par la loi du 7 juillet 1934. Le texte de celle-ci comporte deux états annexes donnant chacun par catégorie de dépenses le montant total, par exercice, d'une part, des crédits d'engagement, d'autre part, des crédits de paiement ; l'art. 5 de la même loi spécifie qu'à la fin de chaque année la situation du compte ne pourra être débitrice par rapport aux crédits de paiement ouverts conformément au second des deux états.

Toutefois, si chaque exercice a ses crédits spéciaux, ceux-ci sont déterminés au moment de l'ouverture du compte et ne font pas l'objet d'un vote chaque année. Il s'agit en somme plutôt d'une limitation apportée aux dépenses des premiers exercices que d'une tentative d'application de la règle de l'annualité budgétaire ; cela est d'autant plus évident que les crédits non employés au cours d'un exercice peuvent être utilisés l'année suivante sans aucune formalité.

La règle de l'annualité budgétaire n'est donc pas respectée avec la méthode des comptes spéciaux ; elle ne se concevrait d'ailleurs pas pour la plupart d'entre eux et en particulier pour le compte spécial des fonds de concours.

D. Les reports de crédits

La règle de l'annualité budgétaire présente des inconvénients quand il s'agit de l'exécution d'un programme de travaux devant s'étendre sur plusieurs années. Dans ce cas, le Parlement qui a voté le programme, s'engage moralement à allouer les sommes nécessaires à sa réalisation. L'annulation en fin d'année des crédits non consommés est peu rationnelle puisque la dépense prévue doit être finalement effectuée en entier. L'art. 71 de la loi de finances du 27 février 1912¹ a autorisé le report par une loi à l'année suivante de certains crédits non employés.

En ce qui concerne le Ministère de la Guerre les reports de crédits prononcés par application de ce texte sont très importants. Ceux de l'exercice 1933 à 1934 se sont élevés en effet, à 416.306.870 frs. pour le budget de la Guerre, 28.891.815 frs. pour le budget de défense des territoires d'Outre-Mer et 34.980.695 frs. pour le budget annexe des Poudres².

1. L'art. 71 de la loi du 27 février 1912 est ainsi conçu : « Chaque année une loi spéciale reportera à l'exercice en cours avec la même affectation et jusqu'à concurrence des annulations qu'elle prononcera sur l'exercice précédent, les crédits relatifs :

1° à l'exécution de programmes de constructions, de travaux neufs, d'approvisionnements ou de matériels neufs concernant la défense nationale ;

2° à l'approvisionnement des manufactures ainsi qu'à l'établissement et aux installations des services industriels de l'Etat ;

3° à la continuation de travaux qui auront fait l'objet de lois spéciales d'engagement et qui figureront explicitement dans les budgets ».

2. Il paraît seulement utile de mentionner une disposition habituelle de la loi de report aux termes de laquelle le total des différences entre le produit

D'autres lois ont autorisé le report par simple décret de certains crédits. C'est ainsi que l'art. 7 de la loi du 31 juillet 1920 portant ouverture et annulation, sur l'exercice 1919, de crédits concernant les services de la Guerre et de la Marine, autorise les ministres de ces départements à céder des matières ou matériels faisant partie des approvisionnements reconnus nécessaires pour les besoins du temps de guerre ; la valeur de ces cessions est rétablie au crédit du service intéressé. Si des sommes provenant de ces rétablissements ne sont pas utilisées au cours de l'exercice au titre duquel elles ont été rétablies, elles peuvent être reportées à l'exercice suivant. Cette disposition intéresse particulièrement le Service de l'Artillerie, dans le Département de la Guerre et le montant des sommes ainsi reportées s'élève à 18.140.816 frs. en 1934.

On peut regretter que cette mesure ne soit pas étendue à tous les services effectuant des cessions et en particulier aux services industriels car elle leur procurerait la possibilité d'avoir budgétairement un fonds de roulement.

Enfin, il y a lieu de signaler les reports par décrets pris en application de l'art. 52 du décret du 31 mai 1862 des portions de crédits provenant de dons et legs ou de fonds de concours qui ont été passés du compte spécial du Trésor au crédit d'un exercice et qui n'ont pas été employés à la fin de cet exercice. Sur ce dernier point l'autorisation du report est le complément logique de la comptabilité spéciale de ces fonds.

des aliénations faites par application de l'art. 72 de la loi du 19 décembre 1926 (rétablissement au budget par la procédure des fonds de concours du montant du produit de certaines aliénations) au cours de l'année précédente et la limite fixée par la loi de finances de cet exercice, est reporté à l'exercice suivant et élève d'autant la limite fixée par la loi de finances dudit exercice.

Bien que le procédé des reports soit pleinement justifié, bien qu'il ne diminue pas le contrôle parlementaire, une loi étant généralement nécessaire et les cas de reports par décrets ne présentant aucun intérêt à cet égard, il a été critiqué comme présentant certains dangers : l'importance des reports de crédits aurait, en effet, pour résultat, de surcharger le budget de l'exercice sur lequel ils s'inscrivent et de créer, sinon d'aggraver le déficit. Mais on peut répondre que, par contre, l'exercice d'origine a bénéficié de l'inexécution de la dépense. Sans l'existence de la règle des reports, les crédits auraient peut-être été consommés, mais avec un moindre profit pour l'Etat, en raison d'études trop hâtives : le démarrage est toujours lent en ce qui concerne les programmes de travaux.

E. Les crédits d'engagement

Un autre moyen d'éviter l'inconvénient résultant de la règle de l'annualité budgétaire en matière de réalisation d'un programme de travaux devant s'étendre sur plusieurs années, réside dans la pratique du vote de crédits d'engagements. Un article de la loi de finances indique que le « Ministère de la Guerre est autorisé à engager pendant l'année....., en sus des crédits ouverts par la présente loi, des dépenses s'élevant à la somme totale de..., en vue de ... Ces dépenses sont imputables sur les crédits de paiement alloués au titre des exercices ultérieurs ».

Cette procédure présente cependant deux sortes de dangers. En premier lieu le Parlement a bien autorisé le Ministre de la Guerre à effectuer des travaux et moralement il est tenu d'accorder les crédits correspondant le moment venu ;

mais le Ministre n'a pas une sécurité complète, un refus ultérieur de crédits n'étant pas impossible à prévoir et s'étant, en fait, déjà produit.

En second lieu, le Parlement vote parfois des crédits d'engagement supérieurs aux crédits de paiement inscrits dans la même loi de finances ce qui logiquement doit conduire à une aggravation des charges budgétaires ultérieures.

Une variante de la méthode des crédits d'engagement a été créée par l'art. 144 de la loi de finances du 3 mai 1933 ainsi libellé : « Le Ministre de la Guerre est autorisé à passer des baux d'une durée maxima de trente ans pour assurer le logement de la Garde républicaine mobile. Le paiement des annuités relatives à ces baux sera effectué par imputation sur les crédits d'entretien de la Garde républicaine mobile ». Cet article de loi donne au Ministre de la Guerre l'autorisation d'engager des dépenses sur les exercices futurs par passation de baux d'une durée de trente ans. Mais ce texte étudié à la lumière de la discussion parlementaire est extrêmement curieux. Il s'agissait d'entreprendre des travaux fort importants pour le logement de la Garde républicaine mobile actuellement en pleine formation. Les exercices prochains ne pouvaient supporter que difficilement une dépense de premier établissement aussi importante ; de plus la création d'un compte spécial gagé sur l'emprunt eut été à l'époque en contradiction avec la politique financière du gouvernement. On eut donc recours à l'expédient suivant : les départements, au moyen d'emprunts passés en leur nom, doivent construire les casernes et l'Etat les rembourse par annuités, suivant la méthode des locations-ventes.

Ce procédé a pour origine l'art. 66 de la loi de finances du 31 mars 1931 qui a mis le casernement de la Gendarmerie

à la charge de l'Etat ; jusqu'alors les départements en supportaient tous les frais. Pour toutes les casernes existant à cette date les départements doivent être défrayés de toutes dépenses et l'Etat leur verse dans ce but une sorte de loyer. Lorsqu'il s'est agi de construire des casernements neufs, on a utilisé le même procédé consistant à demander aux départements de construire, à charge par l'Etat de rembourser le tout par annuités, intérêts et amortissement compris.

Le procédé a paru si intéressant que la loi de finances du 24 décembre 1934 l'a étendu au logement des cadres de l'armée.

En somme, il s'agit de l'ouverture d'un compte spécial gagé par un emprunt amortissable présentant la particularité d'être passé par une personne interposée.

Ce procédé présente l'avantage de ne pas grever les finances de l'Etat et de répartir uniformément sur trente années des dépenses de premier établissement qui indéniablement serviront aux exercices futurs. A remarquer que ces dépenses d'amortissement sont supportées chaque année par le budget de la Guerre qui est le bénéficiaire de l'opération.

F. Les Services Industriels

La règle de l'annualité est une des règles budgétaires qui gênent le plus le fonctionnement des services industriels ou commerciaux de l'Etat.

En vertu de cette règle, il n'est pas possible de rien préjuger, avant le vote du budget, sur l'octroi des crédits nécessaires aux fabrications de l'année suivante. Il est permis même de dire que le Parlement subit une atteinte

dans son indépendance par le seul fait qu'il reste en fin d'exercice des commandes inachevées pour lesquelles de nouveaux crédits seront nécessaires. Une dépêche du Ministre de la Guerre avait même cru devoir prescrire à l'Inspection des Fabrications de l'Artillerie en 1923 d'éviter la situation créée par les commandes non terminées en fin d'exercice qui nécessitent des reports de crédits et pour cela de confier, s'il le fallait, à l'industrie privée les parties de commandes non susceptibles d'être achevées par les Etablissements constructeurs de l'Artillerie dans les limites de l'exercice.

La règle de l'annualité est particulièrement gênante au début et à la fin des exercices ; l'incertitude qui en résulte sur l'étendue des travaux à entreprendre retarde souvent le montage rationnel des fabrications.

Il est difficile de concevoir d'ailleurs que l'on puisse envisager à la fin de l'exercice la liquidation totale des établissements industriels et commerciaux de l'Etat et la constitution l'année suivante de nouvelles bases pour le fonctionnement des services. En fait les établissements s'attachent à assurer la permanence du travail.

La loi a déjà apporté des tempéraments importants à cette règle en faveur de certaines catégories de dépenses, principalement par l'organisation du système des reports de crédits et par l'institution des autorisations d'engagements de dépenses dont il vient d'être traité. Les établissements qui ont dans leurs attributions la construction de matériels pour lesquels ces dérogations s'appliquent, peuvent évidemment continuer à travailler. Si en outre ils sont chargés de la fabrication d'autres matériels, ils poursuivent en fait leurs travaux et se livrent à un jeu d'impu-

tation et de réimputation avec les dépenses reportables.

En somme les services industriels ou commerciaux ont besoin d'un fonds de roulement ou d'approvisionnement pour leur permettre d'échapper à la règle de l'annualité budgétaire. Il paraît utile de passer rapidement en revue les divers services de la Guerre et de voir comment ils ont résolu ce problème.

1. Les établissements constructeurs de l'Artillerie.

Les établissements constructeurs du Service de l'Artillerie rentrent, au point de vue de leur administration, dans les attributions de la Direction des Fabrications d'Armement. Cette direction ne possède aucun fonds de roulement ou d'approvisionnement régulièrement constitué. En principe, sauf le matériel même des établissements, elle ne détient aucun stock; dès qu'une fabrication est terminée, elle la livre au service destinataire. La continuité du travail dans les établissements est assurée par le fait que les services passant des commandes de fabrication, le font généralement au titre de crédits reportables ou ayant fait l'objet d'une autorisation d'engagement de crédits sur exercice ultérieur.

En outre, la Direction des Fabrications d'Armement a connaissance, dès le mois de novembre, des commandes que l'on se propose de lui passer au cours de l'exercice suivant. Elle peut donc prendre toutes dispositions pour être à même d'y donner satisfaction, sous réserve des modifications qui pourraient être apportées par les Chambres.

Le fonds de roulement se constitue de lui-même à l'aide de la valeur des matières premières prélevées sur les approvisionnements et dont les cessionnaires ont acquitté le montant alors que ces prélèvements ne sont pas immédiatement remplacés.

Les fonds d'approvisionnement est constitué par une première dotation, d'ailleurs occulte budgétairement. A chaque commande, les établissements prélèvent sur leurs stocks de matières premières qui seront rétablis plus tard à leur niveau. En fait le fonds d'approvisionnement s'accroît d'année en année : si la direction des fabrications d'armement livre au prix coûtant aux services de la Guerre, elle établit au contraire un prix commercial pour les commandes qui lui sont passées par les autres départements ministériels. Le bénéfice de fait en résultant, qui est évidemment compris dans le rétablissement de crédit ne peut pratiquement recevoir que deux destinations : ou bien tomber en annulation, ou bien servir à acheter des matières premières, en excédent sur les quantités nécessaires pour remplacer celles qui ont été prélevées pour la fabrication. La première solution n'est pas adoptée par la Direction des Fabrications d'Armement : tous les achats des établissements constituent une dépense pour le chapitre et si les bénéfices sont employés à acheter un supplément de matières premières, il n'y a budgétairement parlant aucun excédent de recettes sur les dépenses en fin d'année. L'existence de bénéfices ne pourrait apparaître que par l'établissement d'un bilan.

Les établissements constructeurs de l'artillerie ne possèdent pas de fonds d'amortissement. Les bâtiments et l'outillage sont achetés à l'aide des crédits du chapitre¹.

1. Il est probable qu'à partir de 1936 les crédits nécessaires seront calculés en fonction de la valeur des outillages et bâtiments et que leur inscription sera effectuée à la troisième section du budget de façon à les faire échapper à la règle de l'annualité budgétaire grâce aux possibilités de report données aux dotations de cette section.

2. *Le Service des Poudres,*

Le fonds de roulement du Service des Poudres est assuré de deux façons différentes, complémentaires l'une de l'autre. En premier lieu, les services cessionnaires constituent une provision dont le montant est des 11 /12^e du prix des cessions. En second lieu, comme cette mesure peut devenir insuffisante en fin d'année, alors que les provisions sont pour la plus grande partie consommées, la loi du 30 mars 1912 autorise le Trésor à consentir au Service des Poudres une avance à court terme égale à la valeur des produits restant en cours de fabrication. De cette façon, le Service des Poudres dont les crédits de fabrication sont annuels, peut, en fin d'année, continuer ses travaux sur les produits inachevés et par conséquent invendus. Il s'agit là en fait d'un artifice. Ce service paye par anticipation en fin d'année toutes les dépenses de fabrication des produits qui pourront seulement être achevés et vendus l'année suivante.

Le fonds d'approvisionnement. — La loi de finances du 13 juillet 1911 a institué dans le Service des Poudres un « Fonds des approvisionnements généraux » auquel la Fabrication paye le montant des matières consommées et qui se réapprovisionne librement en dehors du budget avec le montant de ces versements. Le fonds des approvisionnements généraux constitue pour le Service des Poudres une dotation mixte formée de deniers et de matières. Le service emploie les deniers à acheter des matières premières par imputation sur un compte de trésorerie et sans souci des règles de l'annualité.

L'exploitation prélève les matières premières au fur et à mesure de ses besoins et elle en ordonnance la valeur au

profit du fonds des approvisionnements généraux comme fournisseur. Les sommes ainsi perçues viennent remplacer les matières dans la dotation mixte du fonds dont le montant reste constant.

Le fonctionnement de ce fonds est moins simple qu'il ne paraît à première vue. D'une part les paiements et les recouvrements n'étant pas instantanés, il faut suivre les restes à payer et à recouvrer pour assurer la permanence du fonds. D'autre part, il se produit des pertes et dépréciations ou des excédents et augmentations de valeur dont il faut tenir compte par des ordonnancements ou des versements au Trésor.

Le fonds d'amortissement. — La création d'un fonds d'amortissement date seulement de la loi du 29 avril 1926 (art. 59) en raison de l'opposition qui s'était manifestée jusqu'alors à son encontre. La constitution d'un fonds spécial, alimenté chaque année par des versements faits au moyen de crédits budgétaires pour être ensuite dépensé suivant les besoins en dehors de toute autorisation du Parlement, avait paru intolérable à la Cour des Comptes; de son côté, le Parlement se montre toujours réfractaire à l'ouverture d'un nouveau compte spécial.

Cependant, si les dépenses courantes d'outillage et de menus travaux peuvent être directement imputées aux prix de revient de l'année pendant laquelle ils sont effectués il n'en saurait être de même pour l'acquisition des grosses machines ou la transformation d'ensemble de l'outillage. Ces dépenses ne doivent grever les fabrications qu'en se répartissant sur un temps assez long, au moyen d'une sorte d'abonnement annuel.

D'après la loi du 29 avril 1926, chaque année, l'exploitation verse au fonds d'amortissement une annuité dont le montant est imputé sur le prix de revient ; les ressources ainsi amassées sont destinées à payer les travaux de renouvellement des bâtiments et de l'outillage. Mais l'emploi de ces ressources n'est pas soustrait au contrôle du Parlement car chaque année le montant du prélèvement à opérer doit être voté spécialement et il fait l'objet d'un article du budget annexe des poudres.

Le fonds de réserve. — La loi du 29 avril 1926 a également doté le Service des Poudres d'un fonds de réserve dont la destination est de couvrir les déficits éventuels de l'exploitation avant tout appel à une avance du Trésor. Ce fonds est alimenté par les bénéfices du Service des Poudres qui lui sont intégralement versés jusqu'à ce qu'il atteigne un montant de 30 millions de francs. Au-delà de cette limite les bénéfices vont au Trésor.

Etant donné le monopole des Poudres et la façon dont sont calculés les prix de cession, le Service des Poudres réalise des bénéfices à peu près à coup sûr et la possibilité d'un déficit d'exploitation constitue pour lui une éventualité tout à fait improbable. Aussi le fonds de réserve a-t-il rapidement atteint la limite fixée par la loi et la nécessité de son existence est-elle beaucoup moins évidente que celle des trois autres. L'art. 8 de la loi de finances du 31 mai 1933 a prévu qu'il servirait à payer les dépenses de constructions neuves ; le fonds d'amortissement reste seulement chargé du financement des dépenses de renouvellement des bâtiments ou outillage. Le prélèvement effectué à ce titre doit toutefois faire l'objet d'un vote du Parlement.

En résumé, le Service des Poudres échappe à peu près complètement à la règle de l'annualité budgétaire. Grâce à la loi du 30 mars 1912 il peut assurer la continuité de ses fabrications au moment du passage d'un exercice au suivant. Son fonds des approvisionnements généraux le dispense de tout souci d'exercice financier quant à ses achats de matières premières. Les dépenses du renouvellement de ses bâtiments et de son outillage sont réparties sur chaque exercice par la constitution du fonds d'amortissement. Enfin un fonds de réserve permanent lui permet de pouvoir supporter éventuellement un déficit d'exploitation et même d'utiliser ses bénéfices pour se développer.

Grâce à ces exceptions à la règle de l'annualité budgétaire, il est possible de dire que le Service des Poudres constitue vraiment un service industriel avec permanence de fonctionnement. Il faut d'ailleurs remarquer que le contrôle du Parlement s'exerce annuellement sur le fonds d'amortissement et sur le fonds de réserve et qu'en somme seuls lui échappent les achats effectués par le fonds des approvisionnements généraux.

3. *Service de l'Intendance.*

a. *Service des Subsistances.* — Dans le Service des Subsistances, seul le Service des Vivres présente un caractère commercial et même industriel. Par une première exception à la règle de l'annualité budgétaire ce service dispose des denrées qu'il a achetées avant le commencement de l'exercice par application de l'art. 31 du règlement du 3 avril 1869. En fin d'exercice, il possède d'autres approvisionnements en magasin ; ceux-ci, à l'origine reliquat de la grande Guerre, s'accroissent chaque année en raison des

bénéfices réalisés qui sont régulièrement transformés en achats de denrées au lieu d'être versés au Trésor par suite de l'absence d'un bilan les faisant apparaître. Cet excédent en magasin peut provenir également d'un excédent d'achats effectués en dépassement des crédits budgétaires, compte tenu des remboursements à intervenir au profit des chapitres de solde.

Les marchandises en magasin à la fin de l'exercice¹ sont portées en comptabilité par état de changement d'imputation comme vendues par l'exercice expiré au suivant. Cette valeur est rétablie au crédit du chapitre de l'exercice expiré qui comporte alors assez de disponibilités pour que soit effectué le remboursement aux chapitres de solde, le reliquat tombant en annulation².

Ainsi budgétairement, à la fin de chaque exercice, le Service des Vivres n'a aucun approvisionnement dans ses magasins. Les dépenses d'achat sont complètement annulées par les remboursements des corps de troupe et par ceux de l'exercice postérieur. Il est ainsi créé un fonds d'approvisionnement à caractère nettement budgétaire. L'absence de versement des bénéfices au Trésor ne présente aucun inconvénient, puisque pratiquement ceux-ci y vont tout de même.

1. Non compris bien entendu les marchandises achetées par application de l'art. 31 du décret du 3 avril 1869 dont le paiement a déjà été imputé au nouvel exercice.

2. La comptabilité du chapitre est schématiquement la suivante :

<i>Crédit</i>	<i>Débit</i>
Loi de finances : crédit pour paiement de primes aux corps de troupe	Achats du Service des Subsistances (à l'exercice antérieur et dans le commerce).
Versement des corps de troupe en paiement des cessions du Service des Vivres.	Remboursement des avances des chapitres de solde.
Achat par l'exercice suivant	Annulation des excédents de crédits

Les crédits votés pour le paiement de primes aux corps de troupe sont donc, d'abord consommées sous forme d'achats par le Service des Vivres. Ils sont rétablis dans leur état primitif par les versements des corps de troupe et les achats par l'exercice suivant et peuvent alors être utilisés une seconde fois pour assurer le remboursement des avances aux chapitres de solde qui ont payé provisoirement les primes.

b. *Service de l'Habillement.* — La provision de 75 % sur les primes du dernier mois de l'année tomberait en annulation si elle était rétablie au crédit du chapitre de l'exercice qui a supporté le paiement des primes, étant donné le délai nécessaire aux opérations de comptabilité. Pour éviter ce résultat qui aurait pour effet d'occasionner un déficit de l'ordre de 9 à 10 millions, au Service de l'Habillement, le rétablissement de cette provision est effectué au titre du nouvel exercice. Ce procédé ne constitue pas une nouvelle dérogation à la règle de l'annualité budgétaire, car il s'agit d'une provision sur achats futurs à effectuer par les masses d'habillement des corps de troupe. Le Service de l'Habillement dispose de certains approvisionnements provenant de la Guerre qui servent de fonds d'approvisionnement ; ils sont susceptibles d'augmenter en importance, le service n'établissant aucun bilan. Tous ces approvisionnements ne figurent que dans la comptabilité-matières ; ils sont totalement clandestins du point de vue budgétaire et ils ne donnent pas lieu, contrairement à ce qui existe pour le Service des Vivres, à un jeu d'écriture traduisant une sorte d'achat par l'exercice nouveau à l'exercice écoulé.

Conclusion. — En résumé, la règle de l'annualité budgétaire est considérée comme la garantie essentielle des droits politiques des Assemblées, puisqu'elle rend indispensable au gouvernement leur convocation périodique pour obtenir le renouvellement de ses pouvoirs financiers. Mais cette considération a beaucoup perdu de sa force avec la Constitution de 1875 qui réunit de plein droit le Parlement chaque année en janvier pour une session de cinq mois. L'annualité budgétaire permet surtout l'application d'une bonne méthode de contrôle, des prévisions sérieuses à plus d'un an d'intervalle étant difficiles à établir.

Nous croyons pouvoir dire, au bénéfice sans doute de quelques réserves émises ci-dessus, qu'au regard du principe de l'annualité budgétaire le Département de la Guerre a su concilier ses besoins avec le respect des droits du Parlement.

§ V

CONCLUSIONS SUR LE CONTRÔLE PRÉALABLE DE L'OPPORTUNITÉ DES DÉPENSES DU MINISTÈRE DE LA GUERRE PAR LE PARLEMENT. — ESSAI D'ORGANISATION BUDGÉTAIRE DES SERVICES INDUSTRIELS DE L'ÉTAT A CARACTÈRE COOPÉRATIF.

Le contrôle préalable de l'opportunité des dépenses par le Parlement est assuré par des règles rigides : règles de l'autorisation préalable, de l'universalité, de l'unité, de l'annualité budgétaire. Leur efficacité ne peut-être niée ; les dépenses du Ministère de la Guerre y sont, en principe, soumises et dans l'ensemble en subissent toute la rigueur.

Mais si le contrôle sous toutes ses formes est d'une im-

portance primordiale, c'est à la condition de ne pas paralyser l'action quand celle-ci exige d'être prompte ; lorsque la défense nationale est menacée, le pouvoir donné au Ministre de la Guerre de provoquer sans une autorisation préalable du Parlement l'engagement des dépenses nécessaires à sa sauvegarde, ne saurait être discuté.

Par contre la doctrine pourrait être divisée sur le principe des masses et plus encore sur la destination donnée depuis 1926 au produit de certaines aliénations ; l'heureux résultat de ces formules justifie leur pratique.

La mise hors budget des comptes spéciaux du Trésor constitue une nécessité et dans le cas où ceux-ci sont gagés par l'emprunt, il n'y a que des avantages à l'affirmer.

Enfin, lorsque des travaux importants doivent s'étendre sur plusieurs années, la règle de l'annualité apporte à leur conception et à leur réalisation un obstacle presque infranchissable. Le procédé des reports de crédits et celui des autorisations d'engagements de dépenses payables sur exercices futurs fournissent un remède à cette situation.

Dans ces différents cas, aucune critique importante ne paraît donc devoir être formulée au sujet du contrôle préalable de l'opportunité des dépenses du Ministère de la Guerre par le Parlement.

En ce qui concerne les services industriels, les règles générales du droit budgétaire paraissent difficilement applicables car si la règle de l'unité budgétaire ne semble pas constituer un obstacle à leur fonctionnement, par contre celles de l'universalité et de l'annualité s'avèrent particulièrement rigides. La première de celles-ci n'est d'ailleurs violée que si les cessionnaires sont des parties prenantes étrangères à l'Etat. Dans le cas contraire les rétablisse-

ments de crédits au profit du service industriel constituent en réalité des régularisations de fausses imputations même si les cessions sont faites à des départements ministériels étrangers au service cédant. La règle de l'annualité budgétaire paralyse totalement, semble-t-il, l'action des services industriels, et jusqu'à présent les efforts réalisés en cette matière ont été effectués sans idées directrices ; aussi les résultats sont-ils divergents.

Pour assurer la permanence du fonds de roulement le Service des Poudres dispose d'une procédure d'avances à court terme du Trésor. L'Artillerie continue à fabriquer les matériels faisant l'objet de crédits reportables et au besoin se livre à tout un jeu de fausses imputations et de réimputations. Le Service des Subsistances utilise le procédé de l'imputation de la valeur des denrées en magasins à la fin d'un exercice au compte de l'exercice nouveau. Quant au Service de l'Habillement, il rétablit au crédit de l'exercice suivant les provisions qu'il retient au moment du paiement aux corps de troupe des primes afférentes aux derniers mois de l'année.

De même, la méthode employée pour assurer la permanence du fonds d'approvisionnement varie avec chaque service. Le Service des Poudres dispose légalement d'un fonds des approvisionnements généraux permanents en valeur et mixte en deniers et en matières, soustrait à la règle de l'annualité. Le Service de l'Artillerie ne possède que des stocks budgétairement clandestins qui s'accroissent d'année en année à l'aide des bénéfices réalisés. Le Service des Subsistances utilise l'autorisation qui lui est donnée d'acheter par avance au compte de l'exercice suivant ; il dispose également d'approvisionnements permanents qui

s'accroissent d'année en année mais dont la valeur est passée d'un exercice au suivant. Enfin le Service de l'Habillement utilise un fonds clandestin et croissant.

Le Service des Poudres dispose également d'un fonds d'amortissement et d'un fonds de réserve. Ce dernier n'est pas indispensable. Les autres services parent au manque de fonds d'amortissement soit en faisant appel à des crédits budgétaires, soit à l'aide des crédits qu'ils reçoivent en évitant de remplacer dans les approvisionnements les matières premières qui ont été prélevées ; ce procédé est utilisable en raison de la tendance à l'accroissement des approvisionnements par suite des bénéfices budgétaires.

Quant aux bénéfices réalisés qui se heurtent à la règle de la spécialité budgétaire, si les cessions sont effectuées à des services de l'Etat dont les crédits sont prévus à d'autres chapitres, ou à la règle de l'universalité si les cessionnaires sont étrangers à l'Etat, leur destination est également différente. Pour le Service des Poudres les bénéfices reviennent en premier lieu au fonds de réserve, puis au Trésor. Les autres services ne dressant pas de bilan, les bénéfices sont occultes ; ils servent soit à accroître les approvisionnements en matières premières, soit à développer le service non industriel et purement militaire qui lui est accolé ; toutefois, les bénéfices réalisés par le Service des Subsistances tombent en annulation par suite de la réimputation opérée en fin d'exercice.

De nombreux efforts ont donc été réalisés pour permettre le fonctionnement des services industriels de l'Etat ; mais ils n'émanaient pas d'une idée directrice unique et leurs résultats sont divergents. Les établissements constructeurs de l'Artillerie, le Service des Poudres, le Service

de l'Intendance pour les subsistances et l'habillement ont adopté des solutions différentes.

Un essai d'organisation budgétaire des services industriels de l'Etat à caractère coopératif semble pouvoir être présenté.

A notre avis, les conditions indispensables à la bonne marche de ces services sont les suivantes :

1° Ils ont besoin d'une autonomie¹ complète de façon à se trouver placés dans la même situation que les industriels privés ; pour cela il faut que leurs seules recettes proviennent de leurs cessions ;

2° Il est nécessaire qu'ils puissent effectuer des travaux pendant tout le cours de l'année pour éviter une période creuse au début de chaque exercice ;

3° Ils doivent pouvoir disposer d'un fonds de roulement et les dépenses de réapprovisionnement en matières premières et en outillage usagé (amortissement) doivent pouvoir être effectuées sans tenir compte de l'annualité des exercices financiers.

1. La méthode actuelle paraît suffisante en ce qui concerne les services industriels de l'Intendance en raison de ce qu'ils n'ont de parties prenantes étrangères au Département de la Guerre qu'à titre exceptionnel. La question du prix de revient dans ces services ne présente pas d'ailleurs un caractère essentiel car les établissements ont pour raison d'être non seulement la fabrication en temps de paix, mais encore la formation de spécialistes militaires en vue d'assurer un bon démarrage à la mobilisation.

L'autonomie du service industriel est plus importante en ce qui concerne les établissements constructeurs de l'Artillerie et le Service des Poudres. Elle est entièrement réalisée dans le second cas par l'organisation d'un budget annexe ; elle l'est en grande partie dans le premier par la séparation des fonctions existant à l'intérieur du Service de l'Artillerie entre la direction de l'Artillerie et la Direction des Fabrications d'Armement ; celle-ci est purement industrielle et elle opère des cessions à la première au prix de revient. Toutefois cette autonomie n'est pas absolue. En effet les crédits sont prévus dans le même chapitre au titre des deux directions et un simple arrêté ministériel peut théoriquement opérer un virement des crédits de l'une à l'autre ; de plus, toutes les dépenses des établissements constructeurs ne sont pas payées à l'aide du produit des commandes, des crédits spéciaux existant pour les personnels permanents.

Il semble préférable tout d'abord de ne pas soustraire le fonctionnement du service industriel au contrôle du Parlement et aux règles générales de la comptabilité publique.

L'autonomie doit donc être réalisée budgétairement. Deux procédés se présentent : l'établissement d'un budget annexe et l'ouverture au budget général d'un chapitre pour mémoire¹ alimenté à l'aide du rétablissement à son crédit du produit des cessions et chargé d'acquitter sans exception toutes les dépenses.

La première méthode présente des complications et des difficultés de contrôle ; son seul avantage est de faire apparaître les dépenses en personnels permanents, le Parlement tenant à être renseigné sur ce point.

La seconde paraît préférable. Il est possible de la concilier avec l'avantage précité des budgets annexes. Pour cela il

1. Il ne paraît pas utile de s'arrêter à une difficulté d'ordre purement comptable provenant **du fait** que les rétablissements de crédits se font réglementairement par voie d'atténuation de dépenses et non pas d'augmentation de crédits. Il serait donc nécessaire de modifier cette procédure qui s'oppose à tout fonctionnement d'un service pour lequel les crédits initiaux sont nuls. On peut d'ailleurs signaler comme précédent une atteinte subie par la méthode réglementaire en ce qui concerne les chapitres de la Gendarmerie et de la Garde républicaine de Paris. Les crédits nécessaires au fonctionnement de la Gendarmerie figurent en chiffres ronds en ce qui concerne l'exercice 1935 pour 47 millions au budget de la Guerre et 642 millions à celui de l'Intérieur. Le soin de l'administration étant confié au Département de la Guerre, le Ministre de l'Intérieur transfère au début de chaque exercice, par une seule ordonnance de virement de compte tous ses crédits au chapitre correspondant du budget de la Guerre. Cette procédure est très pratique mais elle est irrégulière : le Ministre de la Guerre devrait demander à son collègue une provision chaque fois que ses crédits viendraient à épuisement, de façon à ne pouvoir jamais disposer de crédits supérieurs à ceux qui lui ont été votés. On voit les complications comptables de toutes sortes qui en résulteraient sans profit et l'avantage certain de la méthode employée. Cette dérogation se traduisant par la possibilité pour un Ministre de disposer à certains moments, au titre d'un chapitre donné de crédits supérieurs à ceux qui ont été votés, paraît pouvoir être étendue à tous les services industriels et permettre ainsi leur fonctionnement budgétaire au moyen de chapitres ouverts pour mémoire seulement.

suffirait de mettre à la disposition du service industriel considéré deux chapitres dotés pour mémoire au lieu d'un seul ; le second serait réservé aux dépenses de personnels permanents et il serait également alimenté par des rétablissements de crédits provenant des cessions ; le fait de prévoir des crédits réels au titre des personnels civils fausse en effet le fonctionnement même du service industriel dont les crédits dépassent les besoins, les prix de cessions tenant compte de toutes les dépenses sans exception. Mais ce rétablissement ne pourrait être effectué au-delà d'une limite fixée par le Parlement ¹.

La permanence des travaux dans les services industriels dépend uniquement des services acheteurs et de la possibilité pour ces derniers d'échelonner leurs commandes à toute époque de l'année. La question, par exemple, est toute résolue en ce qui concerne les Services de l'Intendance dont les cessionnaires, les masses et les ordinaires sont soustraits à la règle de l'annualité.

En ce qui concerne les autres services, la connaissance pour eux, deux ou trois mois avant la fin de l'année, des travaux à effectuer est suffisante pour assurer cette permanence. Or les rédacteurs du projet de budget ont nécessairement établis préalablement tous leurs projets de commandes ; il suffit de communiquer ces derniers au service industriel.

Des difficultés théoriques paraissent toutefois se produire. On affirme qu'il est impossible de préjuger du vote des

1. Les documents généraux annexes présenteraient les effectifs, les catégories et les dépenses en personnels civils ; le total y serait indiqué, mais il existerait à la gauche de ce total une réduction de même importance ramenant à zéro le montant du chapitre.

Chambres¹ et que les services industriels n'ont pas le droit de commencer à fabriquer des matériels dont le Parlement n'a pas encore autorisé l'achat aux services consommateurs ; normalement, en raison de la règle de l'annualité budgétaire, les établissements doivent s'arrêter de travailler en attendant les commandes qui leur seront passées après le début de l'exercice.

En fait, cependant, les fabrications nouvelles de matériels à livrer au titre de l'exercice futur n'entraînent aucun décaissement pour le service industriel. C'est une erreur à notre avis de considérer que les dépenses de ces services résultent directement du montant de chacune des commandes. Elles sont au contraire pratiquement permanentes. Cela est indéniable, semble-t-il, pour les frais généraux et pour les salaires des ouvriers ; les seules qui dépendent des fabrications sont celles de recomplètement des approvisionnements en matières premières. Mais cette dernière opération n'est effectuée que par grandes quantités et à des intervalles de temps assez considérables ; chaque commande influe peu sur le montant de ces achats. On concevrait difficilement la vente en fin d'année des usines et des approvisionnements en matières premières, sous prétexte que ceux-ci n'auraient pas à servir par suite d'un refus de crédits par le Parlement. Dès lors, il ne paraît pas obligatoire de faire à cet égard une discrimination entre les matières premières et les matières fabriquées. Evidemment si les crédits nécessaires n'étaient pas votés, la livraison des objets fabriqués ne pourrait être effectuée et le

1. Cette difficulté provient de la date tardive à laquelle le Parlement approuve le budget ; elle ne se produirait pas si le vote intervenait normalement avant la fin de la session ordinaire.

service industriel serait obligé de les conserver ; mais il en aurait été exactement de même à l'égard des matières premières achetées uniquement en vue de ces fabrications.

La question de la permanence du travail semble donc pouvoir être résolue par la communication aux services industriels, avant la fin de l'année, des projets de commande établis par les services consommateurs.

Un fonds de roulement et un fonds d'approvisionnement sont indispensables à la bonne marche d'un service industriel ; mais il ne paraît pas nécessaire de les constituer d'une manière rigide et de les rendre indépendants l'un de l'autre. Un fonds unique et souple pourrait être constitué par une dotation initiale en bâtiments, outillages et matières premières. Il serait complété par la provision actuellement réglementaire des onze douzièmes du montant de chaque commande, et plus avantageusement par une provision importante effectuée au début de chaque exercice par les services qui sont des clients obligatoires.

A l'aide de ces crédits le service industriel pourrait payer les salaires et certaines dépenses de fonctionnement accessoires (transports, éclairage, etc.) ; les matières premières prélevées sur les approvisionnements ne seraient remplacées qu'ultérieurement. En fin d'exercice toutes les dépenses de fonctionnement général et de salaires seraient pratiquement acquittées, car un retard ne se concevrait pas à leur égard, mais il resterait des crédits disponibles et un trou dans les approvisionnements de matières premières. Il importerait alors que ces crédits ne tombent pas en annulation pour pouvoir servir de fonds de roulement au début de l'exercice et par la suite au recomplètement des approvisionnements.

Il serait donc nécessaire d'avoir la possibilité de les reporter à l'exercice suivant, immédiatement et sans formalité. Toutefois, pour éviter un reproche de clandestinité, cette opération pourrait être effectuée seulement à titre provisoire et sous réserve d'approbation dans la loi annuelle de report.

En ce qui concerne les amortissements, on pourrait concevoir que le service ait recours aux crédits reportés comme il vient d'être dit, ceux-ci servant indifféremment à remplacer les matières premières utilisées et les outillages usés; cette procédure serait normale, puisque les prix de cession comprennent une prime d'amortissement. Toutefois, le Parlement s'est toujours montré opposé aux remplacements d'outillage ainsi effectués et il tient à voter les crédits nécessaires à ces dépenses : l'exemple du Service des Poudres le prouve.

Dans ces conditions, il ne paraît pas utile de créer un compte spécial du Trésor où sont versées les primes d'amortissement, puisque le service industriel n'est pas libre de l'utiliser comme il l'entend. Il suffirait d'annuler en fin d'exercice un montant de crédit égal aux primes d'amortissement et de tenir un registre de ces annulations spéciales; le Parlement serait à même de le contrôler et il ouvrirait purement et simplement des crédits spéciaux aux amortissements dans la limite des sommes ainsi annulées. Cette ouverture de crédits pourrait être faite à un troisième chapitre doté de crédits réels. Les sommes de ce chapitre non employées en fin d'exercice tomberaient en annulation, mais leur montant serait indiqué dans l'état des sommes versées au Trésor au titre de l'amortissement et non réemployées.

Nous avons à examiner enfin la question des bénéfices qui constituent une infraction aux règles de la spécialité ou de l'universalité budgétaire. Conformément à ces règles, les services industriels ne devraient pas utiliser eux-mêmes leurs bénéfices ni les employer au développement d'un service client de caractère purement militaire.

Si les services industriels sont complètement autonomes, les bénéfices peuvent apparaître facilement dans un bilan et le Parlement est maître ensuite de leur donner la destination qu'il juge convenable. Mais, par cette méthode, il n'est pas possible d'éviter qu'ils soient utilisés indirectement aux services généraux de l'administration par le procédé de cessions à un tarif bénéficiaire au-dessous du prix de revient. Seule la fixation d'un tarif unique pour toutes les parties prenantes sans exception permet d'y remédier. C'est la méthode employée actuellement par le Service des Poudres, mais elle présente l'inconvénient de grossir artificiellement les chiffres inscrits au budget.

En résumé, pour un service industriel, les dépenses ne résultent pas directement des commandes. La plupart sont permanentes et le reapprovisionnement des approvisionnements est effectué par des marchés passés à des dates souvent fort éloignées de celles des fabrications. La comptabilité budgétaire appelée également financière, d'un service industriel a simplement pour but de régler les échéances; elle doit disposer de crédits pour payer les salaires, les frais généraux et les marchés de matières premières. Ces trois catégories de dépenses sont les seules qui existent financièrement et les seules auxquelles peuvent être appliquées les règles budgétaires.

C'est une confusion que d'établir sur les mêmes bases les comptabilités industrielle et budgétaire. La tenue de la première est d'une importance primordiale dans tout service industriel ; elle est indispensable pour déterminer les prix de revient et par suite les prix de cession. Mais elle ne doit pas pénétrer dans la comptabilité financière. La détermination du prix de revient ne change rien à la nature et à la date des décaissements à effectuer ¹. Or la comptabilité financière a essentiellement pour but de déterminer les crédits qui existent pour effectuer les paiements.

Dans ces conditions, l'organisation des services industriels de l'Etat présentant le caractère d'une coopérative de consommation pourrait, semble-t-il, être envisagée comme il suit :

1^o Dotation initiale en matériels, outillages et matières premières ;

2^o Communication avant la fin de l'année des commandes qui seront probablement passées au titre de l'exercice suivant ;

3^o Ouverture au budget de trois chapitres :

a. un chapitre de personnel, présentant dans les documents généraux annexes tous les détails nécessaires. Ce chapitre serait doté simplement pour mémoire et fonctionnerait à l'aide de rétablissements de crédits qui ne seraient autorisés que dans la limite fixée par le Parlement. Crédits non reportables ;

b. un chapitre exploitation doté pour mémoire et fonc-

1. Le Trésorier Payeur Général n'ouvre pas ses guichets lorsqu'un ouvrier façonne un morceau de métal, mais uniquement au moment du paiement du salaire de cet ouvrier et au moment du paiement du marché qui a servi bien longtemps auparavant à mettre le morceau de métal considéré dans les approvisionnements du service industriel.

tionnant à l'aide de rétablissements de crédits. Les crédits seraient reportables provisoirement sans formalités, sous réserve de régularisation par une loi ;

c. un chapitre de renouvellement des bâtiments et de l'outillage dont les crédits seraient votés chaque année par le Parlement en tenant compte des versements, effectués au Trésor au titre de l'amortissement ;

4^o Etablissement d'un bilan et versement des bénéfices au Trésor.

Deuxième Section

Contrôle préalable de l'opportunité à l'intérieur des administrations

§ I

LE CONTROLE DU GOUVERNEMENT SUR LES MINISTRES

Le projet de budget soumis au contrôle des Chambres est présenté au nom du Gouvernement par le Ministre des Finances. Ce dernier donne la forme définitive aux prévisions de dépenses en ajoutant les siennes à celles de ses collègues. « Chaque année, les différents ministres préparent le budget de leurs départements respectifs. Le Ministre des Finances centralise ces budgets ; il y ajoute celui des recettes pour compléter le budget général de l'Etat ». (Art. 31 du décret du 31 mai 1862). Le Ministre des Finances n'a donc pas le droit de diminuer les prévisions de ses collègues. Mais en faisant son travail de centralisation, il examine leurs propositions. Lorsqu'il en juge d'exagérées, il demande au Ministre intéressé de les reviser ; en cas de refus, le Ministre des Finances peut porter la question

devant le Conseil des Ministres. Ainsi, avec l'aide du Ministre des Finances, tous les projets de budgets des dépenses des différents ministères sont examinés par une sorte de contrôle préalable¹.

Suivant leur importance, on peut classer les actes d'engagements de dépenses en deux catégories : ceux pour lesquels il faut une autorisation du Parlement et ceux qui sont simplement soumis à un contrôle administratif. Ces derniers peuvent encore faire l'objet d'une distinction selon qu'ils nécessitent le contreseing du Ministre des Finances ou simplement le visa du Contrôleur des Dépenses engagées ; le pouvoir de ce dernier ne s'étend d'ailleurs pas à l'appréciation de l'opportunité des dépenses.

Le Ministre des Finances doit donner son contreseing à tous les décrets devant se traduire par une augmentation des dépenses de l'Etat² ; ce contrôle dépend donc de la nature des dépenses pour lesquelles un décret est nécessaire. On s'est efforcé d'en accroître le nombre, particulièrement en ce qui concerne les dépenses de personnel. L'art. 55 de la loi de finances du 25 juin 1901 stipule que « toute mesure ayant pour effet d'augmenter le nombre ou le traitement des fonctionnaires ou agents rémunérés sur le budget de l'Etat devra faire l'objet d'un décret contresigné par le Ministre des Finances... » L'art. 9 de la loi du 18 octobre 1919 prévoit la même formalité pour les attributions d'indemnités aux fonctionnaires et institue en outre une sorte de con-

1. Le budget du Ministère des Finances est le seul qui échappe à ce contrôle.

2. L'art. 39 du décret du 31 mai 1862 est ainsi conçu : « Aucun décret autorisant des travaux ou des mesures quelconques pouvant avoir pour effet d'ajouter aux charges de l'Etat n'est soumis à la signature de l'Empereur qu'accompagné de l'avis du Ministre secrétaire d'Etat des Finances ».

trôle par l'opinion publique en exigeant que ces décrets soient publiés au *Journal Officiel*.

Aucun texte n'a fixé les pouvoirs du Ministre des Finances ; celui-ci exerce en fait un contrôle à tous égards y compris celui de l'opportunité ; la loi a même d'ailleurs voulu lui réserver ce droit puisque les dépenses à effectuer par décrets sont celles où l'on craint que le Ministre dépensier n'ait pas la volonté de résister, comme par exemple en matière de personnel. Sans doute le Conseil des Ministres est-il là pour départager les deux Ministres en cas de besoin de telle sorte que le contrôle de l'opportunité de ces dépenses est effectué par le dit Conseil disposant comme agent d'information du Ministre des Finances.

Ce procédé présente cependant l'inconvénient de déplacer les responsabilités et de donner en fait pour les affaires courantes ne méritant pas un examen en Conseil des Ministres, la décision au Ministre des Finances et non pas au Ministre qui devrait normalement en être chargé.

Un exemple le montrera clairement. Si l'on se reporte aux documents généraux annexes du budget de l'exercice 1932 on trouve au budget de la Défense des Territoires d'Outre-mer chapitre premier (Etat-Major et Services généraux) dans l'explication des différences une ligne ainsi libellée : « Attribution d'une indemnité pour frais de service au général inspecteur de la légion étrangère 1.740 frs. ». Il s'agissait d'une indemnité perçue par tous les officiers de ce grade, remplissant une fonction analogue ; mais l'attribution proposée était nouvelle car le poste d'inspecteur de la légion étrangère venait d'être créé. Cette augmentation de dépense avait été visée expressément par les rapporteurs aux Chambres ; le Parlement avait donc donné son approba-

tion. Dès le vote du budget, le Département de la Guerre prépara un projet de décret pour l'attribution de la dite indemnité et l'envoya pour contreseing au Ministre des Finances. Ce projet de décret fut renvoyé non contresigné et il était indiqué que la situation financière ne permettait pas l'attribution de cette indemnité.

Cette réponse paraît un peu anormale attendu qu'elle allait à l'encontre de la volonté du Parlement exprimée fort peu de temps auparavant et que malgré tout un engagement de dépense de 1.740 frs. n'allait pas compromettre irrémédiablement la situation financière. De plus, la lettre de renvoi du Ministre des Finances n'était pas signée du Ministre lui-même, mais du Directeur du Budget ; ce n'était donc pas le Ministre des Finances, mais l'Administration des Finances irresponsable qui exerçait un contrôle de l'opportunité. L'affaire en resta là car elle était de minime importance et ne valait pas la peine d'une discussion entre les Ministres eux-mêmes.

Ainsi, en ce qui concerne les affaires courantes, une administration irresponsable s'arroe le droit de contrôler l'opportunité des mesures ressortissant à un autre département ministériel, et n'hésite pas à aller à l'encontre de la volonté du Parlement lui-même. Encore l'exemple cité n'illustre-t-il que très imparfaitement les tendances actuelles de l'Administration des Finances qui, lorsqu'elle est dépourvue d'arguments, pratique volontiers la procédure très sûre de l'« étouffement » consistant à ne jamais donner de réponse.

On reconnaîtra certes l'importance du rôle incombant à cette administration mais sans doute la conception qu'elle en a, la porte-t-elle trop facilement à se considérer comme la seule gardienne des intérêts de l'Etat dont en fait et en

droit chaque département à la charge. Ainsi on donne souvent pour raison de l'existence du contreseing la crainte qu'un Ministre n'ait pas la volonté de résister à une pression du personnel placé sous ses ordres. Mais le Ministre des Finances ne paraît pas avoir la possibilité d'opposer une résistance plus grande si l'influence politique redoutée se déplace et agit sur lui ; d'ailleurs, si l'on estime que pour cette sorte de dépense un Ministre a besoin de l'appui d'un de ses collègues, on ne voit pas comment cette proposition cesserait d'être vraie lorsqu'il s'agit du personnel administratif des finances.

Au surplus, il ne faut pas perdre de vue que les différents Ministres ne sont pas libres de dépenser sans frein et qu'au contraire ils doivent se maintenir dans la limite des autorisations budgétaires ; dès lors, la nécessité d'un contrôle préalable supplémentaire de l'opportunité des actes du Ministre ne paraît pas s'imposer et cela d'autant moins que le Ministre des Finances est nécessairement moins compétent pour apprécier l'opportunité de la dépense envisagée¹.

Par ailleurs, en fait, pour la plupart des questions ce sont les administrations qui agissent et non pas les Ministres. Or, il ne semble pas que, parmi les fonctionnaires d'administration centrale, les uns soient, par une aberration incompréhensible, des dilapidateurs nés des ressources du Trésor

1. On peut se demander à quoi sert la formalité du contreseing pour la fixation des échelles de traitements ou de soldes puisque auparavant les crédits nécessaires ont dû être obtenus au Parlement et que ce dernier a pu émettre son vote en pleine connaissance de cause, les documents annexes du budget donnant le détail des traitements par grades et par effectifs avec le montant de la dépense. Même s'il n'en était pas ainsi, il ne semble pas que le Ministre des Finances soit plus qualifié que le Ministre de la Guerre par exemple pour décider si des chimistes ou des dessinateurs sont nécessaires dans les établissements constructeurs de l'Artillerie, quel doit en être l'effectif et combien il faut les payer pour obtenir des agents suffisamment capables.

et que les autres, par contre, en soient les gardiens farouches et incorruptibles. En réalité, ils ont tous un sentiment profond de leurs devoirs de serviteurs du pays et une égale ardeur dans la défense des finances publiques. Mais il est évident qu'un contrôle ne peut que nuire au développement de cette conviction en déplaçant les responsabilités.

Le titre de « contrôle du gouvernement » a été donné à ce paragraphe à la place de celui de « contreseing du Ministre des Finances » pour essayer de justifier ce contrôle et pour le faire échapper au reproche venant immédiatement à l'esprit lorsqu'il s'agit de la vérification de l'opportunité d'un acte par une autorité de même rang, à savoir le déplacement du pouvoir et des responsabilités. L'étude qui a été faite n'a malheureusement pas permis de donner suite à ce dessein, le Conseil des Ministres n'ayant pas la possibilité de s'occuper de l'administration courante. Quant aux affaires importantes, elles y seraient portées de toutes façons, en dehors de tout contrôle du Ministre des Finances.

On arrive ainsi à la constatation paradoxale suivante : pour les petites questions soumises au contreseing, l'administration intéressée se trouve placée en sous-ordre et déposée du droit d'administrer et par contre, pour les affaires fort importantes engageant gravement les finances de l'Etat, elle reprend sa place normale car alors seulement la question est discutée en Conseil des Ministres et si le Ministre des Finances peut indiquer son point de vue, du moins c'est le Ministre dépensier qui occupe la première place.

Nous ne croyons pas devoir hésiter devant cette affirmation que le contrôle préalable de l'opportunité exercé par le Ministre des Finances, aussi bien lors de la préparation du projet de budget que pour l'exécution de celui-ci, a

pour principal résultat un affaiblissement du sentiment de la responsabilité des diverses administrations au grand dommage de l'Etat.

§ II

CONTROLE PRÉALABLE DE L'OPPORTUNITÉ A L'INTÉRIEUR DU DÉPARTEMENT DE LA GUERRE

Un premier contrôle préalable de l'opportunité est exercé au moment de la préparation du projet de budget. Sauf en ce qui concerne la solde pour laquelle les tarifs et les effectifs sont fixés par le Ministre lui-même dans le cadre législatif sur proposition de son administration centrale, la plupart des crédits inscrits au projet de budget sont les résultats de centralisations successives, après contrôle, des demandes des services extérieurs en remontant la hiérarchie des services. En dernier lieu, les bureaux administratifs des différentes directions d'arme ou de service établissent les propositions relatives à leurs dépenses et les adressent au bureau des budgets qui fait partie de la Direction du Contrôle. Celui-ci établit avec ces données les projets définitifs. Toute mesure nouvelle proposée par une direction et devant être la cause d'une augmentation des demandes de crédits doit faire l'objet d'un rapport spécial au Ministre qui lui est adressé par l'intermédiaire de la Direction du Contrôle ; celle-ci y formule ses observations du point de vue de leur opportunité et de leurs conséquences. Après approbation seulement l'augmentation de la demande de crédit est inscrite au projet de budget.

La Direction du Contrôle vérifie les propositions des diverses directions. Elle corrige d'elle-même les erreurs maté-

rielles ou les demandes qui ne concordent pas avec les décisions prises par le Ministre. Elle s'efforce d'obtenir l'accord des directions intéressées sur les rectifications qu'elle juge opportunes. Toutefois elle ne se reconnaît pas le droit de modifier les demandes que les directions estiment nécessaires contrairement à son avis et qui ne vont pas à l'encontre de décisions ministérielles précédentes. Lorsque la Direction du Contrôle a terminé son travail, elle le présente au Ministre, en lui signalant toutes les modifications qu'elle pense nécessaire d'apporter. Le Ministre ainsi renseigné peut statuer sur le projet de budget. Celui-ci dès ce moment, loin d'être un document formé de la simple juxtaposition des demandes des diverses directions constitue, grâce au travail de vérifications et de critiques, puis de synthèse auquel s'est livrée la Direction du Contrôle, l'expression réelle des besoins prévus, dans lequel ne figure aucune proposition qui n'ait été préalablement discutée entre cette direction et les services intéressés.

En ce qui concerne l'exécution du budget il apparaît qu'un grand nombre de dépenses du Département de la Guerre découle simplement de l'application des règlements. Ceux-ci sont l'œuvre du Ministre et le subordonné doit se borner à les appliquer à la lettre. C'est ainsi par exemple que le décret sur les frais de déplacements des militaires isolés énumère les cas où une indemnité de déplacement doit être payée, et en donne pour chaque grade et chaque situation de famille le montant exact. Si un cas non prévu se présente, il doit en être référé au Ministre qui statue.

Pour les autres dépenses, le Ministre, pratiquement, prend encore lui-même la décision. Les marchés, par exemple,

sont passés par l'autorité locale, mais ils ne sont valables en principe qu'après approbation ministérielle¹. De plus, les agents des services extérieurs ne peuvent engager de dépenses que dans la limite d'autorisations qui leur sont données par le Ministre.

Les dépenses courantes de fonctionnement et d'entretien des services et établissements extérieurs paraissent être engagées par les directeurs locaux de ces services. Mais au début de l'année, chaque établissement adresse à l'Administration centrale un rapport annuel de toutes les dépenses de cette catégorie qu'il se propose d'engager. Chaque établissement présente en somme son petit projet de budget que le Ministre approuve ou modifie.

Les autres dépenses font l'objet d'états de prévisions spéciaux établis et approuvés en cours d'exercice suivant la même procédure.

Sur les théâtres d'opérations extérieurs, en raison de la distance il n'est pas possible de soumettre tous les marchés à l'approbation ministérielle ni d'attendre l'ordre de l'Administration centrale pour en passer. Les services locaux ont une liberté d'action plus grande. Néanmoins ils ne peuvent engager des dépenses sur décisions spéciales que dans la limite d'autorisations ministérielles ayant toujours d'ailleurs un caractère global (allocations de crédits, approbations de rapports annuels ou de programmes d'achats, etc.)².

En matière de passation de marchés les pouvoirs qui, à l'in-

1. Art. 17 du décret du 18 novembre 1882 sur les adjudications et les marchés passés au nom de l'Etat : Sauf les exceptions spécialement autorisées ou résultant des dispositions particulières à certains services, les adjudications et réadjudications sont subordonnées à l'approbation du Ministre et ne sont valables et définitives qu'après cette approbation.

2. Instruction interministérielle du 11 mars 1931 sur la comptabilité budgétaire spéciale des théâtres d'opérations extérieurs.

térieur, sont réservés au Ministre (autorisation d'engagement approbation d'adjudication ou de contrat, etc.) sont normalement délégués au Général commandant supérieur quand l'importance évaluative est inférieure à 250.000 frs. et exceptionnellement, quelle que soit l'importance du contrat, si l'urgence des opérations engagées ou la sécurité l'exigent. Le Général adresse immédiatement au Ministre une copie des marchés qu'il a approuvés par délégation et justifie, s'il y a lieu, sa décision.

En somme, par suite de cette organisation, le Ministre de la Guerre, ou plutôt son administration centrale, décide à peu près de tous les engagements de dépense.

Mais une centralisation ainsi organisée et favorable par elle-même à l'exercice du contrôle de l'opportunité serait encore à cet égard imparfaite si chaque direction pouvait prendre des mesures dont l'opportunité n'apparaîtrait qu'à son point de vue personnel et si les diverses directions pouvaient prendre chacune pour son compte des décisions contradictoires entre elles¹. C'est alors qu'apparaît encore une fois dans l'organisation centrale du Ministère de la Guerre l'importance de la Direction du Contrôle.

Aux termes de l'art. 5 du décret du 15 novembre 1884, modifié par le décret du 13 janvier 1899 et qui forme actuellement l'art. 242 du règlement du 3 avril 1869 sur la comptabilité des dépenses du Ministère de la Guerre, « tous les rapports ou propositions au sujet de concessions de traitements et d'allocations pécuniaires ou autres, les cahiers des charges, marchés, contrats ou engagements de toute

1. En effet, vis-à-vis des subordonnés, la plupart des décisions ministérielles ne sont pas signées du Ministre lui-même, mais d'un directeur : « pour le Ministre, et par son ordre, le Directeur de l'Artillerie » (par exemple).

sorte, et toutes mesures qui peuvent avoir pour effet d'engager ou d'augmenter directement ou indirectement les dépenses prévues au budget de la Guerre ou comprises dans les crédits extraordinaires ou supplémentaires, doivent être, avant décision, revêtus du visa de la Direction du Contrôle ».

Ainsi toute mesure engageant, ou susceptible d'engager une dépense, doit être soumise à l'examen de la Direction du Contrôle avant toute décision, même du Ministre. Un premier avantage de cette organisation réside dans le rôle de coordination joué par cette Direction. Un second avantage, et non le moins précieux, réside dans le fait que le Directeur du Contrôle réunit en cette qualité les attributions du directeur du budget et de la comptabilité générale avec celles de chef du service du contrôle de l'Administration de l'Armée c'est-à-dire du corps de fonctionnaires ayant pour mission de renseigner directement le Ministre sur le fonctionnement général des services militaires. La liaison qui sous son autorité s'établit entre les organes de sa direction permet ainsi à cette dernière, à la faveur des textes réglementaires précités, d'étudier, toutes les mesures qui lui sont soumises dans l'esprit de l'art. 25 de la loi du 16 mars 1882 : elle doit en conséquence veiller à la sauvegarde des intérêts du Trésor et des droits des personnes, à l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et décisions ministérielles qui régissent le fonctionnement administratif. Elle peut proposer toute mesure qu'elle juge utile pour faire disparaître les abus ou pour simplifier et améliorer le fonctionnement administratif des services. En un mot, la Direction du Contrôle a non seulement, comme le Contrôleur des Dépenses engagées, le contrôle de la régula-

rité des mesures qui lui sont soumises, mais encore, ce qui est beaucoup plus intéressant, le contrôle de leur opportunité. Mais, dernier point intéressant à signaler, elle n'a aucun pouvoir de veto ; elle se borne à demander au besoin des explications qui doivent lui être fournies et à émettre un avis permettant au Ministre de décider en pleine connaissance de tous les éléments de la question. Grâce à cette méthode, la Direction du Contrôle ne se substitue pas aux différentes directions : elle exerce un contrôle préalable de l'opportunité des dépenses, mais elle ne décide pas et laisse ce soin à l'administrateur responsable. Cette formule heureuse permet d'éviter toute crainte de déplacement de pouvoir et de responsabilité.

CHAPITRE IV

CONTROLE

DE LA RÉGULARITÉ DE L'ENGAGEMENT

DES DÉPENSES

§ I

·ROLE DU CONTROLEUR DES DÉPENSES ENGAGÉES

Parmi les contrôles de l'exécution du budget, le dernier en date est celui de la régularité de l'engagement des dépenses ; il a été organisé pour la première fois par la loi du 26 décembre 1890. Jusqu'à cette époque on avait pensé que le contrôle au moment du paiement était suffisant, car en faisant apparaître la faute commise, il mettait en jeu la responsabilité de l'administrateur, et cette crainte paraissait susceptible d'empêcher les engagements sans crédits. La pratique a démontré l'erreur de ce raisonnement ; d'une part, la responsabilité de l'administrateur est assez théorique et d'autre part, devant le fait accompli, le Parlement ne peut pas refuser les crédits additionnels nécessaires. A vrai dire, cependant, des règles concernant certains engagements de dépense existaient déjà. Différentes lois avaient rendu nécessaire l'autorisation législative pour les grands travaux publics ; le contreseing du Ministre des Finances était requis à l'égard de tous les décrets augmen-

tant les dépenses de l'Etat. Mais toutes ces prescriptions étaient nettement insuffisantes.

La loi de 1890 avait conçu le Service du Contrôle des Dépenses engagées comme un service de renseignements comptables destiné à éclairer le Ministre sur la marche de ses engagements de dépenses. Ce service s'est transformé : il est devenu un véritable organe de contrôle.

Primitivement chaque Ministre eut le droit de nomination du contrôleur. Ce haut fonctionnaire fut ensuite désigné conjointement par le Ministre intéressé et par le Ministre des Finances ; il est depuis 1921 choisi uniquement par ce dernier.

Entre temps, la loi de finances du 13 juillet 1911 avait confié aux corps du contrôle financier, dans les départements ministériels où il en existait un, le contrôle de l'exécution du budget, c'est-à-dire en fait le contrôle des dépenses engagées. En ce qui concernait le Département de la Guerre, cette fonction était assurée par le Directeur du Contrôle. On a prétendu qu'à cette époque, le contrôleur s'attachait plus à éviter les dépassements comptables de crédit qu'à contrôler les engagements générateurs de dépassements et que, restant toujours le subordonné du Ministre dans son propre département ¹, il se trouvait dans une situation délicate lorsqu'il devait s'opposer, en cas d'irrégularité, à un engagement auquel ce dernier tenait personnellement. Nous ne croyons pas que dans le Département de la Guerre cet état de subordination ait réellement nui à l'exercice du contrôle avant la parution de la loi du 10 août 1922. Toujours est-il

1. C'est encore le cas du Contrôleur des dépenses engagées près du Ministre des Finances.

que depuis cette date le Contrôleur des Dépenses engagées est totalement indépendant du Ministre auprès duquel il se trouve placé.

Le contrôle de l'engagement des dépenses consiste à vérifier l'évaluation et l'imputation de celles-ci et à s'assurer qu'il existe des disponibilités de crédits suffisantes pour y faire face.

Le point de vue financier doit être envisagé par le Contrôleur des Dépenses engagées « dans toute sa plénitude et toute son ouverture d'horizon » selon l'expression du rapporteur de la loi du 10 août 1922 devant la Commission des Finances du Sénat. Non seulement ce haut fonctionnaire a le droit de signaler toutes les infractions aux principes budgétaires et toutes les inobservations des règles de la comptabilité publique, mais il doit encore relever tout manquement dans l'ordre financier aux textes législatifs et réglementaires. Il doit en outre attirer l'attention sur toute mesure susceptible d'entraîner des conséquences fâcheuses pour les finances publiques ¹.

Le pouvoir du comptable vis-à-vis des paiements est donc beaucoup moins considérable puisque celui-ci se

1. L'article 18 de l'instruction du 30 mai 1924 donne à ce point de vue les précisions suivantes :

« Le Contrôleur des dépenses engagées examine :

- a) si la dépense incombe bien à l'Etat,
- b) si son imputation budgétaire est régulière quant à l'exercice, au chapitre et aux subdivisions de ce chapitre,
- c) si les disponibilités budgétaires permettent son engagement,
- d) si les calculs relatifs à son évaluation sont exacts,
- e) si elle ne contrevient point aux prescriptions d'ordre financier des lois et règlements qui régissent la matière,
- f) si la décision proposée est prise en conformité des votes du Parlement.

Il recherche en outre les répercussions budgétaires que l'application de la mesure proposée serait susceptible d'entraîner soit dans les autres services du Ministère ou dans les autres départements ministériels, pour le présent et pour l'avenir ».

borne à vérifier la disponibilité des crédits, l'application des règles de la comptabilité publique et la réalité du service fait, sans aucune immixtion dans le domaine des textes législatifs ou réglementaires. Toutefois le Contrôleur des Dépenses engagées n'a pas et ne doit pas avoir à juger de l'opportunité même des mesures qui lui sont soumises ; chaque Ministre est seul responsable de l'administration dans son département. Il serait inadmissible et anticonstitutionnel qu'un autre organe, n'encourant aucune responsabilité, pût empêcher d'effectuer un acte jugé utile par l'administration lorsque celui-ci est régulier. Une pratique contraire engendrerait obligatoirement une véritable confusion des fonctions très préjudiciable à la bonne marche des affaires publiques.

Les différents services envoient leurs projets d'engagements sous la forme matérielle d'une fiche dite « fiche d'engagement de dépenses » appuyée des pièces justificatives nécessaires. Celle-ci est divisée en deux parties semblables dont l'une est gardée par le Contrôleur des Dépenses engagées qui doit faire retour du dossier complet.

En présence d'une fiche d'engagement, le Contrôleur peut signer sans observation ou viser avec observation. Dans ce dernier cas, le service est laissé juge de la suite à donner à la proposition ; il doit simplement aviser le Contrôleur de la solution qu'il aura adoptée. Enfin, s'il s'agit d'une proposition irrégulière, le Contrôleur des Dépenses engagées peut refuser son visa ; le refus de visa doit toujours être motivé et formellement exprimé. Il ne peut y être passé outre que sur avis conforme du Ministre des Finances. Certaines raisons impérieuses, dont l'opportunité échappe au Contrôleur, peuvent, en effet, déterminer légitimement le

gouvernement à lever l'interdit, particulièrement en matière de Défense nationale, de sécurité à l'intérieur ou de prestige international. Il est donc logique de laisser au Ministre des Finances, chef hiérarchique du Contrôleur, le soin de décider en dernier ressort du litige, dût le Conseil des Ministres en être saisi.

En outre, et indépendamment de l'avis qu'il doit émettre sur tous les documents adressés au Ministre des Finances, le Contrôleur des Dépenses engagées doit apposer son visa sur tous les décrets, arrêtés, décisions, etc, émanant du Ministre ou, par délégation du Ministre, d'un fonctionnaire de l'Administration centrale et ayant pour effet d'engager une dépense. Tous ces documents lui sont en conséquence adressés avec une note de renseignements sur les répercussions financières possibles.

Lui sont obligatoirement soumis, pour prise en charge des dépenses que leur exécution entraînera, les programmes de travaux de fabrication ou d'achats s'étendant sur une période de longue durée, voire sur plusieurs exercices, et répondant à un plan général de constructions, de réfections, d'approvisionnements, etc. Le visa d'un programme par le Contrôleur des Dépenses engagées n'autorise pas, en principe, le service intéressé à donner les ordres d'exécution sans que ceux-ci soient eux-mêmes soumis au visa. Cependant, lorsque l'exécution du programme s'étend sur une période de courte durée, l'autorisation d'engagement peut être demandée en même temps que l'approbation du programme.

Les propositions de marchés sont comme les programmes et dans la même forme que ceux-ci, soumises au visa préalable du Contrôleur et inscrites par ce dernier sur un livre

auxiliaire spécial. Toutefois les marchés ne sont pas communiqués lorsqu'ils font partie intégrante d'un programme déjà visé ou lorsqu'ils sont passés en vertu d'une décision antérieure déjà soumise au visa du Contrôleur, sous la condition que l'évaluation de la dépense sera restée la même.

Le souci d'éviter les dépassements de crédits oblige le Contrôleur des Dépenses engagées à établir une comptabilité spéciale. Celle-ci est tenue contradictoirement avec les services chargés de la gestion des crédits. Le « registre des dépenses engagées » présente par chapitre et article l'indication des crédits ouverts par le budget ou les lois ultérieures, avec en regard l'inscription au jour le jour des dépenses engagées.

Mais cette comptabilité est constituée au moyen d'évaluations successives que des variations imprévisibles peuvent rendre trop faibles ou trop fortes¹. Ces éléments d'incertitude font qu'elle est moins une comptabilité au sens technique du mot qu'une situation prévisionnelle de la consommation des crédits. Les chiffres fournis par elle sont donc très différents de ceux qui sont tirés de la comptabilité administrative de la liquidation, de l'ordonnancement et du paiement des dépenses prescrites par le décret du 31 mai 1862.

Pour donner des résultats intéressants, il est donc nécessaire qu'elle soit tenue constamment à jour et que toutes les causes d'augmentation ou de diminution dans les évaluations y soient immédiatement inscrites.

1. Par exemple un marché est passé pour la construction d'un système fortifié puis, en cours de travaux, on découvre une nappe d'eau souterraine qui oblige à employer un béton spécial d'un coût beaucoup plus élevé.

§ II

CLASSIFICATION DES DÉPENSES

Théoriquement, tous les engagements de dépenses devraient être l'œuvre du Ministre de la Guerre, et, avant chaque décision, le Contrôleur devrait recevoir une fiche pour la revêtir de son visa.

En pratique, il n'en est pas ainsi et de nombreuses dépenses sont engagées suivant une autre procédure.

Il existe tout d'abord des dépenses qui sont engagées *de plano* sans décision spéciale en vertu des dispositions légales ou réglementaires ; à leur égard, le rôle de l'administration est borné à la constatation et à la liquidation des droits des créanciers qui se réclament des conditions imposées par la loi ou par les règlements¹ et par suite le Contrôleur des Dépenses engagées ne peut avoir aucun pouvoir sur elles. Il s'agit de services votés pour lesquels le Parlement ne pourrait pas refuser les crédits supplémentaires.

En second lieu, certaines dépenses sont engagées soit en vertu de décisions antérieures qui leur ont donné un caractère de permanence², soit en vertu de décisions prises par

1. Le cas le plus typique est celui de la solde pour laquelle les dépenses résultent de l'application automatique de tarifs réglementaires à des personnels relevant d'une situation légale, telle que l'appel des jeunes soldats sous les drapeaux ; ces dépenses entrent cependant en comptabilité des dépenses engagées. Mais, il serait un peu puéril de prétendre les soumettre à la formalité du visa préalable ; aussi font-elles simplement l'objet d'une évaluation globale, généralement égale au montant des crédits ouverts au début de l'exercice.

2. Il en est ainsi pour le personnel civil ; ces dépenses sont engagées de plein droit au début de l'année d'après un état numérique du personnel en fonction à la date du 1^{er} janvier. Les nominations qui n'influent pas sur le montant des dépenses engagées ne sont pas soumises au visa préalable du contrôleur, les autres doivent au contraire faire l'objet d'une fiche d'enga-

anticipation ; à leur égard, le contrôle a été précédemment effectué.

Enfin de nombreuses dépenses sont engagées non pas par le Ministre, mais par des fonctionnaires des services extérieurs. Ces dernières ne sont pas normalement soumises à la formalité du visa préalable, elles doivent simplement être relevées et adressées au Contrôleur des Dépenses engagées tous les mois. Mais pour le Département de la Guerre, ces dépenses doivent être maintenues dans la limite des autorisations d'engagement accordées par le Ministre. Elles sont de deux sortes et résultent soit d'une autorisation annuelle, soit de différentes autorisations s'échelonnant dans le courant de l'année. En ce qui concerne les dépenses courantes, le chef de chaque établissement doit envoyer à l'Administration centrale avant le début de l'exercice un état faisant connaître celles qui lui paraissent nécessaires pour assurer la marche de son service au cours de l'année nouvelle. Il fournit des renseignements précis en ce qui concerne toutes les dépenses de personnel et de matériel. Il s'agit, en somme d'une sorte de projet de budget de l'établissement soumis à l'approbation du Ministre, mais préalablement cet état doit être visé par le Contrôleur des Dépenses engagées. Une procédure analogue est employée pour les autres dépenses des établissements : des états de prévisions sont établis de la même manière chaque fois que cela est nécessaire. Ainsi, grâce à la grande centralisation existant dans l'Administration de la Guerre on peut

gement. Le Contrôleur veille théoriquement à la stricte observation des règlements en cette matière et particulièrement à l'application de la règle du traitement moyen lorsque celle-ci est en vigueur. Mais pratiquement ces dépenses sont engagées en bloc au début de l'année.

dire que les engagements de dépenses par les fonctionnaires des services extérieurs sont soumis au visa du Contrôleur des Dépenses engagées.

Toutes les dépenses soumises au visa une seule fois au début de l'année, aussi bien celles de l'Administration centrale que celles des services extérieurs, constituent une catégorie à laquelle on donne le nom de « dépenses engagées de plein droit ». Toutes les autres dépenses sont appelées « dépenses s'engageant sur décisions spéciales », l'engagement pouvant d'ailleurs être effectué soit par le Ministre, soit par un fonctionnaire des services extérieurs. Ces dernières ne présentent pas un caractère obligatoire et l'administration est libre de les engager ou de les ajourner : un aménagement peut être effectué entre elles afin de ne pas occasionner de dépassements de crédit.

Toutes les dépenses engagées de plein droit sont indiquées dans une énumération placée en annexe à l'instruction du 30 mai 1924, sur le contrôle et la comptabilité des dépenses engagées dans le Département de la Guerre et mise à jour chaque année après le vote du budget ; il suffit de la consulter pour se rendre compte qu'elle contient une très grande partie des dépenses de ce ministère.

Mais alors que les dépenses sur décisions spéciales nécessitent un grand nombre de fiches d'engagement de dépenses par exercice, plus d'un millier par exemple pour le chapitre du matériel de l'artillerie, les dépenses engagées *de plano* ne donnent lieu qu'à l'établissement d'une seule fiche. A leur égard, le rôle du Contrôleur des Dépenses engagées est à peu près inexistant. Elles font seulement l'objet tous les trois mois de situations des droits constatés qui sont utilisées pour déterminer s'il sera nécessaire de faire

appel à une demande de crédits supplémentaires et, le cas échéant, quel en sera le montant.

Il convient enfin de signaler que par suite d'un accord entre les directions et le Contrôleur des Dépenses engagées, les menues dépenses d'administration courante auxquelles les services doivent journellement faire face, sont dispensées du visa préalable. Elles sont simplement récapitulées le dernier jour de chaque mois sur un état transmis au Contrôleur.

§ III

LE CONTRÔLE DES DÉPENSES ENGAGÉES DANS LES SERVICES EXTÉRIEURS

Bien que, grâce à la procédure des autorisations annuelles ou spéciales données par le Ministre, les engagements effectués par les agents des services extérieurs puissent être considérés comme soumis au visa du Contrôleur, la tenue d'une comptabilité des dépenses engagées est cependant nécessaire dans ces services pour les empêcher de dépasser les limites des autorisations données. Celle-ci est prescrite par le décret du 15 juin 1923 (art. 8) et l'instruction du 30 mai 1924 (art. 42) ; cette obligation est encore confirmée par le décret du 25 juin 1934 (art. 2).

Le principe d'un contrôle de l'engagement des dépenses pour les services extérieurs a été posé par l'art. 133 de la loi de finances du 16 avril 1930. Ce texte n'a pas encore reçu d'application pratique en raison de la difficulté de désigner un contrôleur. Le Trésorier Payeur Général pourrait être à même d'exercer cette fonction ; mais le visa des engagements a un tout autre caractère que celui des titres de

paiement. Le Contrôleur des Dépenses engagées apprécie l'exactitude des devis et la régularité administrative de la dépense; son veto empêche l'engagement lui-même. L'administrateur est placé sous sa dépendance.

Le décret du 25 juin 1934, non encore en vigueur, donne au comptable, sinon un contrôle proprement dit, du moins un droit de regard sur les dépenses engagées par l'ordonnateur secondaire. Il prévoit la communication périodique au payeur de la comptabilité locale d'engagement tenue par l'ordonnateur et la référence obligatoire à cette comptabilité sur les mandats de paiements. En somme, il s'agit moins d'un contrôle préalable à l'engagement des dépenses que d'un moyen d'obliger l'ordonnateur secondaire à tenir sa comptabilité des dépenses engagées.

Longtemps dans les services locaux du Département de la Guerre cette comptabilité a été assez rudimentaire, même parfois inexistante et les efforts de la Direction du Contrôle tendaient à la préciser. Dans certains services locaux, on avait considéré comme engagements de dépenses les allocations reçues de l'Administration centrale alors que celles-ci ne sont que des « crédits » mis à leur disposition, les engagements élémentaires résultant en réalité des marchés, commandes, achats qu'ils passent dans la limite des allocations notifiées. Parfois, encore, on avait confondu engagements des dépenses et dépenses effectives; cette confusion incitait le service, ignorant sa situation réelle, à immobiliser des allocations supérieures à ses besoins et à rendre disponible trop tardivement la part de crédits non utilisés.

Ces conceptions erronées ont été révélées par une mission de contrôle; mais comme on le voit, la tendance était plutôt

de rester trop en deçà des autorisations que de les dépasser. Le seul inconvénient était de rendre la gestion des crédits plus difficile à l'Administration centrale qui, souvent, se trouvait gênée alors qu'il existait des disponibilités dans les établissements extérieurs. Ce défaut sera probablement corrigé d'ici peu. Déjà le Service du Génie vient de faire paraître une instruction au sujet de la comptabilité des dépenses engagées dans les services locaux du Génie dont les grandes lignes sont les suivantes :

La comptabilité des dépenses engagées à tenir par les Services locaux du Génie doit permettre d'éviter que les crédits ne soient ou immobilisés ou dépassés ou détournés de leur affectation et de fixer au jour le jour le degré de consommation des crédits et le montant des disponibilités.

Les dépenses sont divisées en deux catégories. Les dépenses engagées de plein droit qui comprennent les dépenses de personnels civils permanents ainsi que les frais normaux de fonctionnement en matériel et en salaire. Ces dépenses sont dotées sur les états annuels de prévisions ; elles donnent lieu à simple évaluation et entrent en comptabilité au début de chaque mois pour le montant des paiements à effectuer dans le mois¹.

Toutes les autres dépenses du Service du Génie sont engagées en vertu de décisions spéciales ; elles entrent en comptabilité dès le moment où sont prises, par les services locaux, les mesures tendant à l'exécution des décisions du Ministre ou de l'autorité compétente. Aucune mesure engageant une dépense ne peut, en principe, être prise

1. Ces dépenses donnant lieu à paiement dès le début de l'année, elles doivent entrer en comptabilité des dépenses engagées sans même attendre la notification des crédits destinés à les couvrir.

par les services locaux et régionaux avant l'allocation des crédits correspondants. L'allocation n'est pour le service local qu'une ouverture de crédit dans la limite duquel il doit se maintenir et sur lequel s'imputent les dépenses (marchés, commandes, achats sans marchés, etc.).

L'instruction prévoit en outre que la comptabilité comprend trois comptes : crédits ouverts, dépenses engagées, comparaison des crédits et des dépenses.

Cette comptabilité est tenue dans chaque établissement à l'aide de fiches d'engagements de dépenses extraites d'un carnet à souches et comportent trois parties identiques : le talon et deux coupures. Le talon est conservé au bureau de comptabilité du service, les deux coupures ou fiches sont destinées, l'une à l'agent du service chargé de l'exécution, l'autre à l'ordonnateur secondaire. Pour être efficace, en effet, cette comptabilité doit être tenue dans chaque établissement, alors que le Service du Génie ne comporte qu'un ordonnateur secondaire par région. La seconde coupure servira à ce dernier à tenir la comptabilité lorsque seront appliquées les dispositions des art. 2 et 3 du décret du 25 juin 1934 au point de vue du contrôle du payeur.

Les dépenses résultant du paiement des primes relatives aux masses et aux ordinaires rentrent, au point de vue de l'Administration centrale, parmi les dépenses engagées de plein droit. Les dépenses effectuées par les corps de troupe à l'aide de ces fonds ne font pas l'objet de la procédure des autorisations de dépenses suivie par tous les services extérieurs du Département de la Guerre. Les corps de troupe disposent librement de deniers avec lesquels ils doivent assurer la bonne marche de leur administration ; lorsqu'ils

engagent une dépense, celle-ci n'est pas supportée par le budget de l'Etat, mais par les fonds leur appartenant en propre.

A l'intérieur du corps de troupe, la tenue d'une comptabilité des dépenses engagées ne s'impose pas : toutes les dépenses sont, en effet, soumises à une réglementation minutieuse et elles résultent principalement d'achats au Service de l'Intendance et de marchés.

En ce qui concerne les achats, les intendants militaires ont la possibilité de vérifier si les commandes ne sont pas exagérées. Quant aux marchés, ils doivent réglementairement présenter la particularité d'avoir pour base l'effectif journalier des hommes appartenant au corps de troupe¹. Comme les recettes du corps sont également fonction de l'effectif, il suffit de fixer les prix des marchés dans les limites des taux des primes pour éviter tout dépassement.

§ IV

CESSIONS, TRAVAUX, SERVICES INDUSTRIELS

Les engagements de dépenses des services industriels ou commerciaux, ou plus simplement des services autorisés à céder du matériel, peuvent être facilement suivis par le Contrôleur des Dépenses engagées.

Si la cession doit être effectuée à un autre service du Département de la Guerre, le cessionnaire fait parvenir au cédant, avec sa commande, une fiche d'engagement portant imputation sur le chapitre qui doit en définitive

1. Par exemple les marchés relatifs aux ordinaires sont tous rédigés d'après une formule analogue à la suivante : M. X..., s'engage à fournir pendant tant de temps la viande nécessaire à la nourriture des hommes qui seront présents chaque jour au N° régiment à raison de 350 grammes par homme et par jour.

supporter la dépense ; cette fiche est jointe à une autre du même montant établie par le service cédant sur le chapitre administré par lui et transmise au Contrôleur des Dépenses engagées. A l'égard de celui-ci, la fiche du service cessionnaire vaut inscription de la dépense au chapitre géré par ce service et annulation de la fiche du service cédant.

Lorsque la cession doit être effectuée à un service ne dépendant pas du Ministère de la Guerre, le service cédant ne peut, en vertu de l'art. 22 de la loi du 12 avril 1922, donner suite à la commande sans en avoir reçu le montant ou tout au moins une provision égale aux onze douzièmes. En conséquence, il établit deux fiches, l'une d'engagement de la dépense pour la totalité de celle-ci, l'autre de réduction pour le montant du versement effectué. Une fois la livraison faite et le coût réel de la dépense entièrement réglé, les comptes sont régularisés. Les règles précédentes ne sont pas applicables lorsque le matériel cédé ne doit pas être remplacé dans les approvisionnements, sa valeur devant être versée au Trésor. Les avances pour travaux donnent lieu à des formalités analogues.

La comptabilité des dépenses engagées en ce qui concerne les services industriels paraît pouvoir soulever quelques critiques.

En ce qui concerne le Service des Subsistances, les crédits prévus au titre des primes sont considérés comme engagés de plein droit au regard de la comptabilité des dépenses engagées. Les dépenses d'achat de denrées sont effectuées théoriquement au moyen des remboursements des corps de troupe et pratiquement à l'aide des crédits du chapitre, les rétablissements de crédits servant à rembourser les avances de la solde ; elles devraient être considérées comme

engagées par décisions spéciales. Mais il est impossible de les faire figurer en comptabilité sans qu'apparaissent fictivement des dépassements de crédits, ces derniers étant déjà engagés au titre des primes.

Elles ne sont donc pas soumises en principe au visa du Contrôleur des Dépenses engagées. Toutefois, les engagements de dépenses relatifs aux achats faits pour l'ensemble du territoire ou pour plusieurs régions doivent lui être communiqués. En outre, le Service des Subsistances doit être à même de fournir la situation de ces dépenses afin de permettre la comparaison avec les capacités de remboursement ; un extrait de cette situation est envoyé à la fin de chaque trimestre au Contrôleur des Dépenses engagées. Il en est généralement ainsi d'ailleurs pour tous les Services de l'Intendance (Habillement, Couchage, Fourrages, Chauffage). On aurait pu cependant concevoir que pour le Service des Fourrages où les primes ne sont pas versées aux corps de troupe et où les deniers ne sont consommés qu'une seule fois par le Service de l'Intendance, la comptabilité des dépenses engagées prendrait seulement en charge des engagements à ce titre. Or ces dépenses sont considérées comme engagées de plein droit, car il était difficile d'obliger à soumettre au contrôle préalable tous les achats de fourrages qui sont nombreux et de peu d'importance chacun. Les officiers acheteurs sont simplement tenus de ne pas dépasser les crédits qui leur sont délégués.

Par contre les établissements constructeurs de l'Artillerie et ceux du Service des Poudres ne peuvent entreprendre une fabrication nouvelle sans avoir obtenu le visa préalable du Contrôleur des Dépenses engagées. Celui-ci ne le donne qu'à la condition de recevoir communication des états de

prévisions et des devis d'entretien ou de constructions neuves établis par les établissements.

Cette méthode appelle deux sortes d'observations.

En premier lieu elle est inopérante. Le Contrôleur des Dépenses engagées est un agent des finances et non un technicien. Par suite il n'est pas à même de procéder à une vérification des devis; il lui est totalement impossible de se rendre compte si, par exemple, l'évaluation du nombre d'heures d'ouvrier nécessaires à la fabrication d'un canon d'un modèle déterminé est exacte ou non. Un contrôle qui ne peut pas s'exercer efficacement ne paraît pas être d'une grande utilité.

En second lieu, le fait de soumettre les devis au Contrôleur des Dépenses engagées résulte de la confusion déjà signalée entre les comptabilités industrielle et budgétaire. Ce haut fonctionnaire est chargé de vérifier les engagements de dépenses; or, un devis ne constitue pas pour le service industriel un tel acte mais plutôt en fait une prévision de recette. Supposons en effet qu'un tel document comporte parmi ses éléments une dépense s'élevant à 27 heures d'ouvrier. Il n'engage pas cette dépense à la charge du service industriel car, en réalité, l'ouvrier appartient au cadre de l'établissement; le véritable engagement à cet égard a eu lieu le jour de l'embauchage. Le devis signifie, au contraire, que, sur la dépense en personnel ouvrier du service industriel, une somme égale à 27 heures de travail, sera remboursée par le service qui a passé la commande¹. Le con-

* 1. En ce qui concerne le Service des Poudres, le devis présente toutefois le caractère d'un engagement de dépense pour toute la partie qui concerne les dépenses en matières premières, la valeur de celles-ci faisant l'objet d'un ordonnancement au profit du fonds des approvisionnements généraux.

Mais le fonctionnement financier de ce service budgétaire paraît devoir subir des modifications.

trôle des dépenses engagées sous sa forme actuelle paraît donc être un non sens.

Ainsi, en ce qui concerne les services industriels du Département de la Guerre, le contrôle des dépenses engagées est ou bien à peu près inexistant, pour le Service de l'Intendance, ou bien détourné de son but pour les Services de l'Artillerie et des Poudres.

Pour tous ces services, seules devraient, semble-t-il, être communiquées au Contrôleur des Dépenses engagées les autorisations d'embauchage du personnel ou de passation de marchés pour reconstituer les approvisionnements. Ce sont, en effet, les seuls engagements de dépenses qui obligeront à un décaissement du Trésor.

§ V

PRÉCAUTIONS PRISES POUR OBLIGER LES ADMINISTRATIONS A SE SOUMETTRE AU CONTRÔLE DES DÉPENSES ENGAGÉES

Le contrôle des dépenses engagées ne peut donner des résultats appréciables que si tous les engagements de dépenses sont bien soumis, avant toute décision, au visa du Contrôleur.

C'est pourquoi la loi du 10 août 1922 a pris certaines précautions à cet égard ; elle a étendu la formalité du visa aux ordonnances de paiement et de délégation. Par le rapprochement avec les indications de son carnet, le Contrôleur peut ainsi découvrir immédiatement celles qui ont trait à des dépenses dont l'engagement lui aurait été dissimulé. La faute des administrateurs apparaît d'elle-même car les ordonnances non revêtues du visa du Contrôleur

sont nulles pour les agents du Trésor et celles qui sont visées avec observations, ne peuvent être payées que sur l'autorisation du Ministre des Finances. L'administrateur, dans la crainte d'engager sa responsabilité future, est donc obligé de se plier au contrôle des dépenses engagées.

Cependant pour le Département de la Guerre, même en supposant que tous les paiements soient effectués par ordonnances de paiement, ce procédé n'offrirait pas une sécurité absolue. En particulier pour toutes les dépenses sur revues, le rôle du Contrôleur se bornerait à constater que le total des ordonnancements ne dépasserait pas le total des engagements ; cette opération serait d'une utilité contestable. De plus, pour les autres dépenses, il peut arriver que, sans aucune irrégularité, le montant des ordonnancements vienne à dépasser à un moment donné le montant des engagements, de menues dépenses pouvant être payées avant d'entrer en comptabilité des dépenses engagées. Le Contrôleur serait obligé de tenir compte de ce fait avant de refuser son visa sur l'ordonnance de paiement. Enfin le Service de l'Intendance présente un cas typique qui montre combien le rôle du Contrôleur s'avère difficile à son égard. Les crédits sont engagés en prenant pour éléments de calcul une prime journalière et un nombre de journées de présents et certains paiements sont relatifs à des achats de denrées ; le visa du Contrôleur sur une telle ordonnance de paiement serait sans objet.

Cette précaution devient tout à fait insuffisante lorsqu'il s'agit de paiement sur mandat. Or, dans le Département de la Guerre les ordonnances de paiements sont tout à fait exceptionnelles. Lorsque le Ministre délègue ses crédits le Contrôleur appose évidemment son visa sur l'or-

donnance de délégation. Il doit le refuser lorsqu'il constate un dépassement sur le montant des crédits engagés. Cependant l'application stricte de ce principe est très difficile ; il faut, en effet, tenir compte des menues dépenses que les administrateurs sont autorisés à engager sans visa ; elles sont infimes mais par leur nombre elles peuvent constituer des sommes non négligeables. Les ordonnateurs secondaires ont également besoin d'un certain volant de crédits pour assurer la régularité du service. Ils ont donc tendance à majorer leurs demandes de fonds ; le total des ordonnances de délégation peut dépasser ainsi le chiffre des dépenses engagées et même des paiements qui seront effectués. Une certaine marge est nécessaire dans ces deux cas entre le chiffre des dépenses engagées et celui des crédits délégués.

Le contrôle du non dépassement du montant des crédits engagés en cas de délégation de crédits est donc très délicat. Le contrôle de l'identité de la dépense payée avec la dépense engagée devient totalement impossible.

L'ordonnateur secondaire dispose, en effet, des crédits délégués sous la seule réserve que les dépenses soient bien imputées. Ses mandats ne sont pas soumis au visa du Contrôleur des Dépenses engagées ; personne ne vérifie si la dépense payée a bien été régulièrement prise en charge dans la comptabilité des dépenses engagées. C'est une lacune grave dans les précautions prises pour obliger l'administrateur à communiquer ses engagements au Contrôleur.

Actuellement dans le Département de la Guerre, tous les paiements se faisant par mandat, la précaution prise contre le défaut de communication des engagements de dépenses au Contrôleur et consistant dans l'apposition du visa sur l'ordonnance de paiement ou de délégation, est à peu près

illusoire. Le Contrôleur des Dépenses engagées est obligé d'avoir recours presque à la seule bonne volonté des services du Ministère.

Les art. 5 et 9 de la loi du 10 août 1922 ont également posé à l'égard des administrateurs le principe d'une responsabilité : d'une part, les Ministres et les administrateurs sont « personnellement et civilement responsables » des engagements passés nonobstant absence ou refus de visa, ou des ordonnances signées sans visa, d'autre part, il est interdit aux Ministres et à tous autres fonctionnaires publics sous peine de forfaiture, de prendre sciemment et en violation des formalités prescrites par la loi des mesures ayant pour objet d'engager des dépenses dépassant les crédits ouverts ou qui ne résulteraient pas de l'application des lois. Mais parmi les nombreuses sanctions édictées, aucune n'est vraiment efficace. Actuellement aucune juridiction ne paraît être compétente pour assurer l'application de la loi du 10 août 1922, qu'il s'agisse soit de la responsabilité pécuniaire, soit de la responsabilité pénale des administrateurs, et la peine de forfaiture édictée par l'art. 9 est un épouvantail qui n'effraie personne.

§ VI

CONCLUSION

Le contrôle des dépenses engagées, tel qu'il existe actuellement est loin d'être parfait. Il serait exagéré de voir en lui une sorte de panacée budgétaire. De nombreuses lacunes lui enlèvent beaucoup de son efficacité qui n'est assurée par aucune sanction efficace. Il en est encore au stade où il faut compter sur la bonne volonté du contrôlé pour qu'il

soit exercé. Certes on pourrait concevoir un développement de ce contrôle lui donnant toutes les garanties désirables. Mais cela n'irait pas sans entraîner des dépenses fort importantes, des lenteurs considérables ; de plus, la sécurité absolue ne pourrait être obtenue que dans le cas où seule la signature du Contrôleur aurait qualité pour engager une dépense même vis-à-vis des tiers. Mais à ce moment le pouvoir aurait simplement changé de mains et serait passé du Ministre au Contrôleur des Dépenses engagées ; un tel résultat est évidemment loin d'être souhaitable.

Comme moyen d'information, la comptabilité des dépenses engagées peut rendre de très utiles services en donnant des renseignements au Ministre qui, à son défaut, risquerait d'être imparfaitement renseigné sur l'état de ses engagements.

Parmi les contrôles préalables à l'exécution des dépenses, celui du Parlement et celui qui est organisé hiérarchiquement à l'intérieur du Département de la Guerre constituent des autorisations : ils sont par suite indispensables. Les autres, c'est-à-dire le contreseing du Ministre des Finances et le Contrôle des Dépenses engagées, ont pour cause le désir d'assurer l'exacte exécution du budget malgré les défauts des autres modes de contrôle existant dans l'administration française et l'absence à peu près complète de responsabilité effective en ce qui concerne les administrateurs. Or ces contrôles sont difficiles à organiser, la sanction est encore plus délicate à trouver et le Contrôleur est généralement moins compétent que l'administrateur. Ils présentent en outre l'inconvénient, même dans le cas de simple contrôle de la régularité des dépenses, de faire passer en fait le droit de décision des mains de l'administrateur dans celles

du Contrôleur. Or toute confusion ou déplacement de pouvoir et de responsabilité ne peut donner que de mauvais résultats. Il semble donc que la solution du problème doive être principalement cherchée dans le renforcement des contrôles au cours de l'exécution du service et *a posteriori*. Toutefois, un avis judicieux est souvent utile et il semble que ces contrôles préalables pourraient subir une heureuse transformation dans la forme du remplacement du droit de veto par celui de fournir un simple avis ainsi qu'il se passe à l'intérieur du Département de la Guerre en ce qui concerne la Direction du Contrôle. Pour éviter toute tentative d'« étouffement », cet avis devrait d'ailleurs être formulé dans un certain délai au-delà duquel il pourrait être passé outre. De cette façon le savoir d'autorités pouvant parfois avoir des vues d'ensemble ou au contraire des connaissances spéciales sur certains points financiers plus développés que l'administrateur, serait utilisé sans qu'il en résulte aucun déplacement de pouvoir ou de responsabilité. L'avis de ces contrôleurs ne lierait pas les administrateurs qui cependant seraient éclairés ; au besoin on pourrait concevoir que le Contrôleur rendrait compte au Ministre des Finances, au Président du Conseil ou aux Chambres, des actes pris contrairement à son avis et qui lui paraîtraient irréguliers de façon à provoquer la mise en cause rapide de la responsabilité de l'administrateur.

CHAPITRE V

ORDONNATEURS ET COMPTABLES

La règle de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable est posée par l'art. 17 du décret du 31 mai 1862 qui reproduit d'ailleurs l'art. 17 de l'ordonnance du 14 septembre 1822 : « les fonctions d'administrateur et d'ordonnateur sont incompatibles avec celles de comptable ».

Elle assure automatiquement la stricte exécution du budget par les différents Ministres, tout en procurant un moyen simple et efficace pour vérifier la comptabilité des manutenteurs de deniers. La fonction consistant à reconnaître l'Etat débiteur et à autoriser en conséquence l'ouverture des caisses publiques et celle ayant pour effet de faire sortir le numéraire après constatation de la régularité de la dépense, étant confiées à deux autorités distinctes, il en résulte un contrôle mutuel de l'une par rapport à l'autre.

Seule la partie de ce contrôle relative à l'ordonnateur intéresse le Ministère de la Guerre.

Normalement avant tout décaissement le comptable du Trésor doit s'assurer de l'existence d'une disponibilité de crédits et de la régularité de la dépense.

Première Section

Contrôle du payeur au point de vue des disponibilités de crédits

Les paiements du Ministère de la Guerre sont soumis à la procédure générale résultant de l'application du décret du 31 mai 1862.

Le Ministre de la Guerre, comme d'ailleurs tous ses collègues, dispose seul des crédits de son département au moyen d'ordonnances de paiement ou de délégation¹ : les ordonnateurs secondaires doivent maintenir leurs émissions de mandats dans la limite des crédits qui leur sont délégués.

Le contrôle du payeur sur l'ordonnateur est effectué par suite à deux degrés : par le Ministre des Finances sur les ordonnances, par les Trésoriers Payeurs Généraux sur les mandats.

§ I

CONTROLE SUR L'ORDONNATEUR PRIMAIRE

« Toute ordonnance pour être admise par le Ministre des Finances doit porter sur un crédit régulièrement ouvert

1. En pratique, sauf pour les paiements à d'autres ministères et pour certains cas particuliers, il n'est jamais établi d'ordonnances de paiement au Ministère de la Guerre. Le Ministre ne signe d'ailleurs pas lui-même les ordonnances, ce pouvoir est délégué au sous-directeur du Contrôle.

Les ordonnateurs secondaires, sont très nombreux ; on peut citer notamment le Directeur des services du Personnel et du Matériel de l'Administration centrale, les directeurs de service dans les régions et de nombreux chefs d'établissements. A remarquer que d'après la loi du 16 mars 1882 sur l'Administration de l'Armée, si le Général commandant la région est le chef responsable de l'administration de sa région, il n'est pas délégataire des crédits. La délégation est faite à ses directeurs de service, qui sont seuls qualifiés en raison de leur compétence technique pour procéder aux opérations de la liquidation et de l'ordonnancement.

Dans le Service de l'Intendance, les directeurs ont en outre la faculté de sous-déléguer tout ou partie de leurs crédits aux fonctionnaires de l'Intendance sous leurs ordres, qui deviennent alors ordonnateurs sous-délégataires.

et se renfermer dans les limites des distributions mensuelles de fonds » (art. 83 décret 31 mai 1862).

Les ordonnances sont envoyées à la Direction du Mouvement Général des Fonds. Celle-ci tient un registre spécial sur lequel figure, par-chapitres, le montant des crédits législatifs et qui est constamment tenu à jour par l'inscription des crédits additionnels, des annulations et des ordonnancements déjà effectués. Si les ordonnances communiquées rentrent dans la limite des disponibilités et des fixations du décret de distribution mensuelle des fonds, elles sont revêtues du visa. Dans le cas contraire, le Ministre des Finances informe le Ministre de la Guerre que l'excédent ne saurait être admis sans une loi de crédits supplémentaires ou que le surplus est reporté au mois suivant ¹.

§ II

CONTROLE SUR L'ORDONNATEUR SECONDAIRE

Le visa une fois obtenu le Ministre de la Guerre fait parvenir une lettre d'avis soit aux créanciers individuels, soit aux ordonnateurs secondaires, selon le cas. De leur côté, les Trésoriers Payeurs Généraux reçoivent tous les dix jours de la Direction du Mouvement Général des Fonds, des extraits des ordonnances de paiement ² ou de délégation assignées sur leur caisse. Les comptables sont ainsi avisés de la mesure dans laquelle ils auront des décaissements à effec-

1. Ce contrôle du Ministre des Finances sur ces collègues est bien un contrôle du payeur sur l'ordonnateur puisque celui-ci est le chef des comptables ainsi qu'il découle de l'ordonnance de 1822. Il existe cependant une différence entre le payeur tel qu'on a l'habitude de l'entendre (Trésorier Payeur Général) et le Ministre des Finances ; ce dernier, en effet, n'est pas justiciable de la Cour des Comptes. Mais ceci n'influe en rien sur son rôle réel.

2. Les pièces justificatives sont jointes aux ordonnances de paiement.

tuer et ils sont à même d'exercer le contrôle des disponibilités de crédits à l'échelon inférieur. Ces avis sont d'ailleurs les seuls titres auxquels ils se réfèrent à cet égard ; la quotité globale des crédits budgétaires ne les intéresse pas¹.

En raison de la défense qui leur est faite de payer au-delà des crédits, les comptables du Trésor disposent ainsi d'un contrôle très énergique à l'égard des ordonnateurs secondaires, car ils rejettent les mandats émis par ces derniers en dépassement des limites assignées. La même vérification existe aussi théoriquement à l'égard des ordonnances de paiement, mais ces dernières étant revêtues du visa de la Direction du Mouvement Général des Fonds, la concordance existe nécessairement entre le chiffre de l'ordonnance et celui de l'avis, sauf erreur matérielle.

§ III

APPRÉCIATION DE CE CONTRÔLE

Cette organisation est très efficace ; les ordonnancements et les paiements sans crédits sont tout à fait exceptionnels. On peut citer l'exemple classique des journées de juillet où le caissier central du Trésor livra les fonds de sa caisse, 371.051 frs, sur ordonnances directes émises sans crédits par M. de Montbel, Ministre des Finances, pour solder les distributions faites aux troupes qui soutenaient la cause de Charles X.

1. Le contrôle des disponibilités de crédits comporte ainsi un défaut au moins théorique. Le Trésorier Payeur Général est responsable de ses paiements mais il se réfère uniquement aux avis qui lui sont adressés par la Direction du Mouvement Général des Fonds ; or celle-ci n'encourt aucune responsabilité et par suite il n'est pas impossible de concevoir qu'elle envoie des avis pour un montant supérieur aux crédits budgétaires. Le contrôle est rigoureux mais il pêche à sa base.

A la vérité, les dépenses régulièrement engagées quoique dépassant les crédits doivent toujours être payées. Mais en raison de la nécessité d'obtenir des crédits supplémentaires, l'attention du Parlement est rapidement attirée sur la faute commise et la responsabilité de l'administrateur peut être mise en cause. Sans cette organisation, le dépassement apparaîtrait seulement au moment du vote de la loi des comptes; mais le résultat pratique serait à peu près nul en raison de la date éloignée où ce dernier est effectué.

Toutefois, lorsqu'il s'agit de dépassements des crédits prévus au titre de services votés, l'administrateur n'encourt aucune responsabilité; le contrôle du Trésorier Payeur Général présente moins d'intérêt et c'est pourquoi il résulte peu d'inconvénients de l'exception à cette règle que constitue le droit de réquisition en matière de solde. Pour les autres dépenses de même nature, le seul résultat du pouvoir du comptable est d'ailleurs de faire prendre un décret d'ouverture de crédit en Conseil d'Etat ou bien un décret d'avances à régulariser.

Deuxième Section

Contrôle du comptable au point de vue de la régularité des paiements

§ I

LES RÈGLES GÉNÉRALES

Le comptable doit veiller à l'observation des règles financières; il doit, par exemple, refuser toute ordonnance non revêtue du visa du Contrôleur des Dépenses engagées ou présentée à lui après expiration des délais de sa validité.

Il doit en outre vérifier la réalité du droit des créanciers avant tout paiement, conformément aux dispositions de l'art. 10 § 1^{er} du décret du 31 mai 1862.

« Aucun paiement ne peut être effectué qu'au véritable créancier justifiant de ses droits et pour l'acquittement d'un service fait ». Dans ce but, en principe, aucune dépense n'est payée à l'avance ni même au comptant, car il faut auparavant la liquider et vérifier l'exécution du service. Le comptable responsable doit s'assurer de l'existence de la dette et de l'exécution du service¹.

Pour éviter toute possibilité d'abus de la part du payeur, une nomenclature officielle spécifie par ministère et par chef de dépenses, les pièces justificatives qui peuvent

1. Cette nouvelle mission attribuée au comptable n'a pas été sans soulever des critiques de la part des ministres ordonnateurs et lorsque de Villèle voulut obliger les ordonnateurs à joindre les pièces justificatives de la dépense à leurs ordonnances ou mandats, ceux-ci y virent une atteinte à leur autonomie. Le Ministre de la Guerre en particulier prétendit « qu'en sa qualité d'ordonnateur il devait conserver par devers lui les pièces justificatives des dépenses qu'il a ordonnées, parce que ces pièces, en effet, justificatives des ordonnances qu'il a délivrées, forment les preuves de son compte rendu au Roi et aux Chambres, parce qu'il doit y trouver, au besoin, un moyen de défense contre les accusations ». La Commission chargée en 1821 d'étudier ces points de comptabilité rejeta les diverses objections présentées. Elle affirma que les payeurs ne seraient pas juges au fond des pièces justificatives mais qu'ils auraient à vérifier seulement leurs formes extérieures déterminées par les règlements en la matière, qu'au surplus les ordonnateurs pourraient toujours conserver par devers eux toutes les pièces élémentaires, toutes les minutes de liquidation. On se contenterait d'expéditions. La Commission démontra en outre que les Chambres avaient ainsi une garantie puisqu'en aucun cas les titres de créances ne pourraient être rédigés, altérés ou modifiés, après le paiement, dans les bureaux administratifs et que les pièces justificatives, toujours établies d'après une liquidation antérieure au paiement définitif, seraient jointes à l'ordonnance même et passeraient avec la quittance du créancier, sans division ni variation sous les yeux du Ministre et de la Cour des Comptes.

L'ordonnance du 14 septembre 1822 sanctionna cette manière de voir dans un texte qui forme aujourd'hui l'art. 87 du décret du 31 mai 1862 : « Tout extrait d'ordonnance de paiement et tout mandat doivent pour être payés à l'une des caisses du Trésor public, être appuyés de pièces qui constatent que leur effet est d'acquitter, en tout ou en partie, une dette de l'Etat régulièrement justifiée ».

être exclusivement réclamées; l'art. 88 du décret du 31 mai 1862 en donne une liste type, reproduite d'ailleurs pour le Département de la Guerre par l'art. 137 du décret du 3 avril 1869. Pour les dépenses de matériel, par exemple, les pièces justificatives sont déterminées sur les bases suivantes :

1^o Copies ou extraits dûments certifiés des décrets ou décisions ministérielles, des contrats de vente, soumissions ou procès-verbaux d'adjudication, des baux, conventions ou marchés ;

2^o Décompte de livraison, de règlement et de liquidation énonçant le service fait et la somme due pour acompte ou pour solde.

Le comptable doit non seulement examiner la forme extérieure des pièces justificatives et vérifier si la liste en est complète et conforme à la nomenclature, mais encore contrôler les calculs élémentaires de chaque liquidation, s'assurer de l'exactitude numérique du décompte qui en exprime le résultat, et de la conformité du mandat avec les pièces constatant la réalité et la quotité de chaque créance exigible. Ce contrôle sur pièces tend à prévenir les mandats fictifs, c'est-à-dire les mandats délivrés pour une dépense qui n'a pas été faite, pour une dépense supérieure ou différente de celle qui a été effectuée.

En comparant par exemple deux décomptes successifs dressés à trois semaines d'intervalle pour travaux de construction d'un fort, la Cour des Comptes s'est aperçue qu'une quantité de 89.050 mètres cubes de terrassements énoncée dans le premier décompte avait totalement disparu dans le second. Ces 89.050 mètres cubes de terrassements avaient été imaginés pour permettre d'effectuer un paiement pro-

visoire d'acompte à l'entrepreneur (affaire du fort de Villeras en 1876).

Exception à cette vérification

Toutefois le contrôle de l'ordonnateur par le payeur ne constitue pas toujours une barrière infranchissable au paiement de dépenses fictives. Le droit de réquisition est une exception d'ordre général à cette règle.

Obligé de sauvegarder sa caisse, le comptable est porté à trouver partout des irrégularités. Or, étant lui-même faillible, il peut se tromper, son erreur peut causer un préjudice grave à un créancier. Aussi le contrôle du payeur n'est-il pas toujours prohibitif. Si l'ordonnateur estime qu'il y a lieu de passer outre aux empêchements allégués par le comptable, il peut lui remettre par écrit une réquisition de payer. Celle-ci est annexée aux pièces justificatives et son effet est de faire passer la responsabilité du comptable à l'ordonnateur (art. 91 du décret du 31 mai 1862). Le payeur doit donner suite à la réquisition. Tel est du moins le principe ; toutefois, les restrictions sont tellement importantes qu'en fait le refus du comptable paralyse l'ordonnateur et que la suite donnée à la réquisition constitue l'exception. En particulier le comptable doit refuser d'obtempérer si la justification du service fait ne lui est pas apportée. Le droit de réquisition des ordonnateurs a été souvent critiqué. Il semble irrationnel de voir l'ordonnateur dont la responsabilité n'est ni précisée, ni sanctionnée, mis en possession du pouvoir d'ouvrir les caisses publiques malgré les objections des payeurs. De plus, lorsque le comptable se trouve dans un cas où il ne doit pas obtempérer à la réquisition de l'ordonnateur, il doit en avertir son

chef, le Ministre des Finances qui se concerta avec le Ministre du département qui a engagé la dépense. Si le Ministre des Finances est d'avis de procéder au paiement, le payeur doit s'incliner. Or, celui-ci n'est pas un comptable et il n'encourt pas la même responsabilité. Il est même à la fois juge et partie lorsqu'il s'agit de ses propres ordonnancements. Mais en fait le droit de réquisition est peu employé¹ et par suite il ne présente pas grand intérêt.

§ II

LES DÉPENSES DE PERSONNELS

La règle a dû fléchir en ce qui concerne les dépenses de personnels pour deux raisons. Tout d'abord le nombre même des parties prenantes ne permet généralement pas d'établir des mandats individuels que chaque intéressé irait toucher lui-même aux caisses du Trésor ; une procédure simplifiée et collective a dû être instituée. En second lieu, l'Etat, en particulier par la loi du 23 avril 1924, a obligé les entrepreneurs privés à payer leurs personnels le jour même de l'échéance ; il ne pouvait lui-même ne pas appliquer ce principe malgré les délais entraînés par la constatation du service fait. La règle posée par l'art. 10 du décret du 31 mai 1862 a donc fléchi en ce qui concerne ces dépenses qui représentent cependant une part très importante du budget de l'Etat².

1. Le droit de réquisition est fréquemment utilisé en matière de solde ainsi qu'il l'a été fait observé plus haut ; mais il a trait dans ce cas uniquement à la disponibilité de crédits et non pas à la régularité des paiements.

2. Les pièces justificatives exigées par le décret du 31 mai 1862 pour les dépenses de solde, traitements, salaires, indemnités, vacations et secours sont constituées par des états d'effectifs ou des états nominatifs énonçant : le grade ou l'emploi, la position de présence ou d'absence, le service fait, la durée du service, la somme due en vertu des lois, règlements et décisions.

Diverses solutions ont été adoptées selon la nature des personnels intéressés. Nous allons les examiner successivement.

A. Personnels civils non fonctionnaires.

Les diverses sommes qui reviennent aux personnels civils non fonctionnaires, leur sont payées, en ce qui concerne l'Administration de la Guerre, par un « régisseur d'avances ». Ce fonctionnaire reçoit à cet effet une avance spéciale pouvant aller jusqu'à 200.000 frs. qui lui est faite par le comptable du Trésor avant l'échéance sur mandat de l'ordonnateur. Des sommes fort importantes sortent ainsi des caisses publiques sans aucune justification relativement au service fait.

Les personnels ouvriers sont généralement payés à l'heure. La procédure ci-après est suivie pour l'établissement de leurs droits dans le Service du Génie ; elle est analogue dans les autres services.

Le service de comptabilité de chaque établissement utilisant des ouvriers tient le contrôle de ceux-ci.

Dans chaque atelier est tenu par quinzaine un tableau d'emploi du personnel qui indique :

1^o La liste nominative complète par catégorie du personnel militaire et civil employé dans l'atelier.

2^o Le numéro indicatif du travail attribué à chacun des ouvriers, contre-mâtres ou surveillants, pour chaque séance de travail.

Le taux normal des salaires individuels ainsi que les suppléments et imputations qui peuvent en affecter le montant sont suivis au jour le jour par le chef d'atelier sur un fichier comportant les fiches individuelles nécessaires.

En fin de quinzaine, le chef d'atelier relève sur le tableau d'emploi du personnel et sur le fichier les éléments des paiements à effectuer au titre des salaires.

Il établit en conséquence une ou plusieurs feuilles de renseignements nominatives, indiquant :

1^o les chapitres et articles budgétaires sur lesquels les salaires doivent être imputés ;

2^o les salaires normaux ainsi que les suppléments ou abattements justifiés aux fichiers.

Ces feuilles dûment émargées par les intéressés sont transmises au gérant chargé d'établir les états de salaires définitifs et de payer les ayants-droit. Ces états de salaire donnent, pour chaque intéressé, tous les détails nécessaires. Le régisseur d'avance remet à chaque intéressé ce qui lui revient contre émargement sur l'état ou bien contre un reçu.

Le régisseur d'avances doit justifier au comptable du Trésor de l'emploi de son avance et il ne peut en recevoir une autre qu'après l'accomplissement de cette formalité. A cet effet il remet au Trésorier Payeur Général, après visa de l'ordonnateur, tous les états émargés et états appuyés des reçus. Le Trésorier Payeur Général possède ainsi l'acquit des intéressés et il peut en outre exercer son contrôle sur la réalité du service fait peu de temps après le paiement. Cette dérogation à la règle normale ne présente pas grand inconvénient étant donné la qualité des créanciers : si une erreur est découverte, le Trésorier Payeur Général refuse la justification du régisseur d'avance qui régularise la situation à l'échéance suivante.

Mais en fait le Trésorier Payeur Général ne peut en aucune façon vérifier l'exactitude des heures de travail effectuées par les ouvriers, ni la remise des salaires aux ayants-droit,

ni même l'existence réelle de ceux-ci ; il est obligé de s'en rapporter à l'ordonnateur secondaire et au régisseur d'avance ; plusieurs centaines ou même plusieurs milliers de signatures sur des états ne constituent pas une preuve de l'existence des individus. En somme la seule vérification réelle à cet égard réside dans le contrôle mutuel des chefs d'atelier et du régisseur d'avance et dans les inspections inopinées qui doivent être faites.

Le Trésorier Payeur Général peut seulement contrôler l'exactitude comptable de l'état qui lui est présenté.

B. Personnels civils fonctionnaires.

La même méthode était utilisée jusqu'à ces dernières années pour le paiement des traitements des fonctionnaires dans les établissements du Département de la Guerre. Le procédé employé dans les autres administrations est en vigueur depuis 1930 en raison des instructions provenant du Ministère des Finances, il consiste dans l'emploi des mandats collectifs dès que les intéressés sont groupés.

Au début du mois il est établi dans chaque bureau ou division analogue un état des traitements des fonctionnaires qui y sont rattachés ; cet état est signé de chaque intéressé et certifié conforme par le chef de bureau et par le chef du service. L'ordonnateur secondaire les vérifie et établit au nom de l'agent comptable un mandat collectif qui est présenté au Trésorier Payeur Général appuyé de tous les états acquittés. Ce dernier peut ainsi exercer son contrôle préalablement au paiement. Toutefois, celui-ci ne peut pas porter non seulement, de même que pour les ouvriers, sur la réalité du service fait, mais encore sur la remise des deniers aux ayantsdroit. A cet égard

les seuls contrôles existants sont à l'intérieur même de l'administration. D'ailleurs les états de traitements ne constituent pas la certification par l'ordonnateur de la réalité du service fait mais simplement de celui qui sera probablement effectué car des changements de situation peuvent intervenir entre le commencement et la fin du mois¹. Le seul contrôle que peut exercer le Trésorier Payeur Général réside dans la vérification de l'exactitude des calculs et dans la conformité réglementaire des allocations aux situations des intéressés indiquées sur chaque état. Sur tous ces points, le contrôle avant paiement du Trésorier Payeur Général ne peut d'ailleurs être très poussé car les mandats doivent être acquittés par lui dans un délai assez court. Le véritable contrôle est encore effectué sur ce point lors de l'établissement du mandat à l'intérieur de l'Administration de la Guerre.

La remise des deniers aux ayants-droit est faite à l'échéance par l'agent comptable. Or, réglementairement, celui-ci est simplement le mandataire des fonctionnaires qu'il est chargé de payer. L'Etat possède l'acquit des intéressés et il est totalement déchargé de toute responsabilité en cas de dissipation des fonds par cet agent. En somme cette méthode repose toute entière sur la confiance des fonctionnaires dans la probité de l'Etat et de ceux de leurs collègues chargés de leur remettre leurs traitements. Généralement même cette remise se fait par petits groupes sans signature aucune, celles-ci ayant déjà été apposées. Ce procédé est extrêmement flatteur à l'égard des fonction-

1. Cette procédure ne peut être employée en ce qui concerne les personnels non fonctionnaires car à leur égard il est indispensable d'opérer une liquidation précise de leurs droits avant chaque paiement de façon qu'ils reçoivent exactement leur dû.

naires, mais il paraît anormal d'établir des règles rigides basées sur la suspicion pour arriver à un tel résultat : signer un reçu un mois à l'avance et remettre ensuite de la main à la main des sommes relativement importantes.

De plus avec cette méthode le fonctionnaire ne reçoit pas exactement ce qui lui revient mais seulement ce qu'il avait été estimé comme devant lui revenir au moment où il a signé son acquit. Les différences qui ont pu survenir dans les droits font l'objet de rectifications, en augmentation ou en diminution, le mois suivant¹.

Ainsi pour toutes les dépenses de personnels civils, le Trésorier Payeur Général ne peut vérifier que l'exactitude des décomptes figurant sur les états qui lui sont présentés et, en ce qui concerne les fonctionnaires, l'exactitude réglementaire des allocations allouées par rapport aux situations indiquées.

Le paiement n'étant pas fait par sa caisse il ne possède pas la preuve de la remise des deniers aux ayants-droit. Cela est incontestable pour les fonctionnaires ; cela est encore exact à l'égard des personnels payés sur avances, car il lui serait impossible de distinguer un faux parmi les signatures qui lui sont rapportées. De même le Trésorier Payeur Général est obligé de s'en remettre entièrement à la bonne

1. On peut se demander quel est l'avantage de ce procédé et si une régie de dépense avec compte-rendu *a posteriori* du service fait ne serait pas préférable. D'ailleurs la véritable raison de cette procédure ne consiste pas dans la volonté d'appliquer le règlement du 31 mai 1862. Elle provient du fait que la procédure de la régie d'avance faisant sortir les deniers de la caisse du Trésorier-Payeur Général avant toute justification, il arrivait que les crédits se trouvaient épuisés lorsqu'il s'agissait de mandater au profit du Trésor la retenue de 6 % exercée sur les traitements pour le service des Pensions civiles. Cette éventualité n'est plus susceptible de se produire : le décret du 25 juin 1934 a en effet spécifié qu'au début de chaque exercice 6 % du montant des crédits relatifs aux traitements dans chaque chapitre serait mandaté au profit du Trésor.

foi de l'ordonnateur au sujet de la réalité du service fait, c'est-à-dire de l'existence du personnel, de son travail et de sa situation. Mais cette confiance du Trésorier Payeur Général repose sur des bases solides. Par exemple, en effet, les états de traitements sont établis par bureaux, c'est-à-dire par des autorités ayant peu d'employés sous leurs ordres et les connaissant bien ; ces états sont vérifiés par des personnels relevant de l'ordonnateur et qui tiennent des contrôles nominatifs. Il existe ainsi un premier contrôle mutuel empêchant pratiquement les erreurs. En outre, pour concevoir un détournement il faudrait la complicité de l'autorité qui a établi l'état, de celle qui émet le mandat et enfin de l'agent comptable. Une telle chose est pratiquement impossible ; si une erreur venait à se produire, elle serait également découverte par l'une de ces trois autorités.

Le seul contrôle intéressant du Trésorier Payeur Général porte donc sur l'exacte application des règlements aux situations constatées.

C. Militaires sans troupe.

Les personnels militaires sans troupe comprennent principalement des officiers et des sous-officiers de carrière très dispersés. Leur administration est confiée aux fonctionnaires de l'Intendance. Ceux-ci tiennent les contrôles nominatifs annuels distincts par catégorie mais qui permettent simplement de déterminer les droits des intéressés au premier jour de l'année financière et de constater leur existence à cette époque. L'intendant ignore dans la plupart des cas les mutations dont ses administrés peuvent être l'objet ainsi que les variations de leur effectif. Il faut donc que celles-ci soient portées périodiquement à sa con-

naissance. Contrairement à la règle généralement admise, les personnels doivent, en fait, réclamer leur dû à l'ordonnateur : des pièces justificatives lui sont produites mensuellement ou trimestriellement, suivant le cas, à l'appui d'un état nominatif de mutation établi soit par l'intéressé s'il est seul, soit, dans le cas contraire, par un intermédiaire, l'officier le plus élevé en grade de sa catégorie.

Aussitôt que l'ordonnateur a reçu et vérifié les états de mutation, il établit, pour chaque partie prenante, un mandat portant décompte des sommes à lui payer. Le dernier jour de chaque mois, il adresse à chacun des officiers et employés militaires, chargés de l'établissement des états, les mandats concernant les intéressés y figurant ; il accompagne chaque envoi d'un bordereau qui lui est renvoyé revêtu du récépissé du destinataire. Celui-ci remet, contre reçu, à chaque partie prenante, le mandat qui lui est destiné. Chaque intéressé est ainsi payé directement par le comptable du Trésor.

Les militaires sans troupe sont tenus d'avoir un livret de solde individuel. Ce livret est destiné à recevoir l'inscription en toutes lettres, par les agents des finances, des sommes payées aux parties prenantes individuelles pour solde, indemnités diverses, frais de mission ; il est échangé le premier jour de chaque année par les fonctionnaires de l'Intendance qui les conservent dans leurs archives pendant deux ans.

A remarquer que les comptables du Trésor reçoivent ainsi directement la preuve de la remise des deniers à l'ayant-droit. Ils ont également les mêmes éléments de vérifications qu'à l'égard des personnels civils puisque le détail des droits figure sur le mandat. D'après l'art. 91

du décret du 31 mai 1862 cette justification est suffisante en matière de personnel. Le Trésorier Payeur Général peut refuser le paiement d'un mandat de solde pour cause d'omission ou d'irrégularité matérielle ; il a donc le droit et le devoir d'examiner les décomptes du mandat et son contrôle est alors aussi efficace que celui qu'il exerce à l'égard des personnels civils. Toutefois son refus n'est pas insurmontable ; le Trésorier Payeur Général doit déférer immédiatement à une réquisition écrite de l'ordonnateur. Mais jamais un intendant militaire n'emploiera cette procédure pour une erreur de décompte d'autant plus qu'il est responsable pécuniairement et qu'il est obligé de rendre compte immédiatement au Ministre de la Guerre des circonstances et des motifs qui ont nécessité l'application de cette mesure.

Le contrôle du Trésorier Payeur Général sur les mandats des militaires sans troupe paraît être en fait plus efficace que celui exercé sur les mandats collectifs relatifs aux dépenses de personnels civils.

Traditionnellement, on considère dans l'administration militaire que ce contrôle est insuffisant et on affirme généralement que le payeur ne reçoit aucune justification de la régularité du paiement. Cette opinion provient d'une part de l'analogie avec le paiement de la solde aux militaires des corps de troupe, d'autre part, de l'existence dans le Département de la Guerre d'un contrôle *a postériori* portant sur la liquidation des droits des intéressés.

Trimestriellement l'intendant militaire vérifie à nouveau ses propres opérations en établissant un document appelé « revue de liquidation » divisé en deux parties dont l'une présente le détail des droits des personnels et l'autre le montant des perceptions effectuées par ceux-ci. La balance entre ces

deux parties doit faire apparaître les différences qu'il y a lieu de régulariser.

Chaque revue d'officier sans troupe est ouverte au début du trimestre et elle présente par grade et par emploi, l'énumération nominative des militaires de la catégorie en résidence dans l'arrondissement.

En regard de chaque nom est porté au moment de l'ouverture de la revue tous les renseignements qui figurent sur le contrôle nominatif, au fur et à mesure que se produisent les nominations ou mutations qui affectent les droits, enfin mensuellement le nombre de journées de solde et indemnités qui en résulte.

Pour permettre l'établissement de la deuxième partie appelée « débit », le Trésorier Payeur Général adresse à l'ordonnateur dans les dix premiers jours du second mois qui suit chaque trimestre, un état des mandats payés et non payés au cours de la période considérée. Cet état indique, d'une part, les paiements effectués au titre de chaque catégorie, d'autre part, le cas échéant, les noms des officiers qui ne se sont pas présentés.

Les mandats individuels non payés à l'époque indiquée sont alors rayés sur la minute de la revue, la régularisation étant faite dans celle du trimestre pendant lequel le paiement est effectué. Après cette opération il ne reste plus que les droits à comparer aux paiements.

D. Militaires appartenant à un corps de troupe.

a. Remise de la solde aux intéressés

Le paiement aux intéressés est assuré à l'aide d'avances que reçoivent les corps de troupe. A cet effet le 25 de chaque mois l'intendant militaire reçoit un état récapitulatif qu'il

revêt d'une mention de mandatement après une vérification sommaire. Ce mandat permet le retrait des fonds de la caisse du Trésorier Payeur Général. En somme la procédure est à peu près la même qu'en matière de régie d'avance. La différence provient du fait que le comptable du Trésor ne reçoit par la suite aucune justification. Celui-ci n'est pas à même de contrôler la remise réelle des deniers aux créanciers ni de vérifier la réalité du service fait.

La remise de la solde aux intéressés est effectuée d'une façon différente selon qu'il s'agit des officiers et sous-officiers à solde mensuelle ou des militaires à solde journalière.

Pour les premiers, le paiement en est effectué chaque mois à terme échu, directement et individuellement par le trésorier du corps de troupe. La preuve en est faite par des feuilles d'émargement ouvertes au début de chaque mois par cet officier et visées par le major dès la date de leur établissement. Les documents sont arrêtés et certifiés par le trésorier en fin de mois et ils sont vérifiés par le major qui, en général, connaît les différentes signatures apposées.

En ce qui concerne les militaires à solde journalière, la solde et les hautes payes sont remises, sous le nom de « prêt », en même temps d'ailleurs que les prestations d'alimentation, le 1^{er} et le 16 de chaque mois, entre les mains des commandants d'unités administratives en échange d'une « feuille de prêt » acquittée. Le capitaine remet la solde et les hautes payes à chaque homme de son unité.

Cette procédure est d'ailleurs susceptible d'être modifiée. Un décret du 16 novembre 1934 a, en effet, autorisé le Ministre de la Guerre à effectuer un essai d'administration centralisé au régiment dans certaines régions militaires et la réglementation qu'il pose est la suivante :

la solde revenant à chaque militaire à solde journalière est décomptée par le trésorier sur des carnets de prêts particuliers à chacun des groupes (section, groupe de combat, etc.) organisés à cet effet. La perception du montant des décomptes portés sur les carnets est faite, contre reçu, au bureau du trésorier par le commandant de l'unité élémentaire, qui, sous sa surveillance, fait opérer ensuite par les chefs de section ou de groupe la répartition entre les ayants-droit contre émargement. Les carnets revêtus de son visa sont retournés le jour même au trésorier, ainsi que les sommes n'ayant pu être payées aux intéressés.

b. Etablissement de la preuve de la réalité du service fait

Le trésorier, ayant l'émargement, transmettrait, s'il était régisseur d'avance, ces pièces au Trésorier Payeur Général. Mais en matière d'administration des corps de troupe, la constatation des dépenses de solde est effectuée à l'intérieur de l'administration militaire. L'intendant militaire comme tout ordonnateur, a le devoir de s'assurer de l'exactitude du service fait ; il doit donc vérifier les feuilles d'émargement ou les feuilles de prêt. Toutefois, une procédure beaucoup plus rigoureuse a été instituée.

Le corps ne justifie pas de la régularité des perceptions au titre de la solde à l'aide des feuilles d'émargement ou de prêt mais au moyen de documents appelés « feuilles de journées » établis par trimestre. Ces derniers permettent en même temps un contrôle *a posteriori* des droits des intéressés.

Le mode d'établissement des feuilles de journée varie selon qu'il s'agit d'officiers et de sous-officiers à solde mensuelle ou de militaires à solde journalière.

Pour les premiers, ces feuilles de journées sont nominatives et elles font ressortir jour par jour les positions et les droits de chacun des intéressés ; leur tenue est confiée au trésorier du corps de troupe. En vue de leur vérification par l'intendant, ainsi qu'il sera expliqué plus loin, le major doit établir et adresser chaque jour à celui-ci un « état de mutations » donnant, avec toutes les pièces justificatives à l'appui, les causes de variations dans le nombre et dans les droits des intéressés.

En ce qui concerne les hommes de troupe, il serait trop long et trop compliqué d'établir des feuilles de journées nominatives ; aussi sont-elles simplement numériques. En contrepartie une procédure spéciale est employée pour leur établissement qui est d'ailleurs effectué par les commandants d'unité administrative chargés de remettre leur dû aux intéressés.

Dans chaque unité, il est tenu des contrôles, c'est-à-dire des listes, de tous les militaires non officiers ou sous-officiers à solde mensuelle de la compagnie, mentionnant les particularités de chacun d'eux au point de vue administratif.

Tous les matins, le commandant de l'unité administrative établit la « situation administrative de son unité ». Cette situation ne comprend que les hommes présents dans la journée précédente, c'est-à-dire ayant eu droit, pour cette journée, à la solde de présence. Après en avoir transcrit les chiffres globaux sur la feuille de journée, le commandant de l'unité la remet au major qui vérifie l'exactitude des mutations, et la transmet au trésorier. Celui-ci, après vérification, en fait l'inscription sur une autre feuille de journée ouverte par ses soins. La situation administrative est adressée au plus tard le surlendemain de son établisse-

ment à l'intendant militaire, accompagnée de toutes les pièces justificatives. Dès réception des situations, ce dernier les vérifie ; il formule s'il y a lieu ses observations par écrit. Lorsque les erreurs reconnues ont été redressées, il arrête les situations en toutes lettres. Il renvoie celles afférentes à une journée aussitôt que les situations de la journée suivante lui sont parvenues et qu'il a pu ainsi vérifier les variations d'effectif d'une journée à la suivante.

Au moyen des situations administratives ainsi contrôlées, les feuilles de journées sont tenues au jour le jour et rectifiées éventuellement, tant par le trésorier que par les commandants d'unités administratives.

Dès que la dernière situation administrative du trimestre a été renvoyée vérifiée par l'intendant militaire, le commandant d'unité arrête sa feuille de journée et il la remet sans délai au trésorier ; celui-ci la vérifie en la comparant avec celle qu'il a tenue dans ses bureaux ; s'il s'est glissé une erreur dans l'une des deux, elle est réparée. Lorsque la concordance est établie, le commandant d'unité administrative certifie celle que tient le trésorier. Cette procédure facilite la rectification immédiate des erreurs et permet de récapituler promptement, à l'expiration de chaque trimestre, les droits des unités aux diverses prestations.

Ainsi, journellement est constatée d'une façon aussi exacte que possible la situation des intéressés appartenant au corps de troupe. La pièce qui l'établit fait l'objet, chaque jour, d'un contrôle entre les commandants d'unités administratives et le trésorier ; elle est soumise à la vérification du major et à celle de l'intendant militaire.

A la fin de chaque trimestre les feuilles de journées nominatives et numériques sont vérifiées par l'intendant

militaire, les premières à l'aide des états de mutation qui lui ont été adressés chaque jour par le trésorier et les secondes au moyen des situations administratives appuyées des pièces justificatives. L'intendant militaire peut tenir ces situations administratives pour exactes puisqu'il les a vérifiées journellement. La formalité de l'arrêté en toutes lettres qu'il a dû apposer chaque jour de sa main lui permet de s'assurer qu'elles n'ont pas été grattées.

Les feuilles de journées nominatives et numériques donnent alors avec une grande exactitude les effectifs et les positions de tous les militaires du corps de troupe. Elles permettent ainsi de constater la réalité du service fait.

Ces contrôles présentent cependant un défaut : celui d'être trop complets et partant, d'être trop compliqués. Aussi le décret du 16 novembre 1934 précité a-t-il mis à l'essai des simplifications sur ce point.

Les situations administratives ne sont plus établies par les commandants de compagnie mais par le trésorier ; elles continuent cependant à être distinctes par compagnie. Le trésorier les tient d'après ses contrôles nominatifs. Ceux-ci sont mis à jour à l'aide d'états de mutation fournis journellement par les commandants d'unité élémentaire après vérification du major. Ces états de mutation sont appuyés des pièces justificatives (billets d'hôpital, titres de permission, feuilles de déplacement, etc.).

Le trésorier adresse chaque quinzaine à l'intendant les situations administratives auxquelles sont joints tous les états de mutations accompagnés de leurs pièces justificatives. L'intendant militaire vérifie ces situations administratives où chaque journée fait l'objet d'une ligne spéciale. Il les arrête en toutes lettres et les retourne au corps.

Le trésorier porte alors les résultats de ces situations sur une feuille de journée numérique unique pour l'ensemble du corps. Les commandants d'unité élémentaire n'ont plus à établir cette pièce.

La feuille de journée numérique fait apparaître seulement les résultats des situations administratives de quinzaine (tenues à raison d'une par unité élémentaire), une ligne étant réservée à chaque situation administrative.

Si cet essai était adopté, il serait tenu une seule situation administrative par quinzaine et par unité administrative, soit 10 pour un corps de troupe de 10 unités au lieu de 150. De même, à la place de 10 feuilles de journées numériques comportant chacune environ 91 lignes pour un trimestre (une ligne par résultat de situation administrative journalière), soit 910 lignes, il n'y en aurait plus qu'une seule ne comportant que six lignes (une par quinzaine) par unité, soit 60 lignes.

Cette simplification importante ne paraît pas devoir diminuer le contrôle de l'intendant militaire, en raison de la facilité résultant de l'étude d'un nombre de pièces moins élevé.

En effet, en ce qui concerne les officiers et les sous-officiers à solde mensuelle, la procédure antérieure n'est pas changée. Pour les autres militaires, les pièces lui permettant d'effectuer son contrôle, offrent tout autant de garanties d'authenticité et d'exactitude.

Les feuilles de journées vérifiées par l'intendant donnent avec la plus grande exactitude possible le détail du service fait. Il reste donc deux opérations à effectuer : d'une part, en ce qui concerne les différentes parties prenantes, contrôler leurs perceptions par rapport à leurs droits, d'autre part, pour le trésorier, justifier les deniers qu'il a reçus.

c. Régularisation des perceptions effectuées par les intéressés

Sur le premier point, dès que les feuilles de journées des officiers et sous-officiers à solde mensuelle vérifiées par l'intendant, sont revenues au corps de troupe, le trésorier dresse un état comparatif faisant ressortir, d'une part, les sommes dont les feuilles de journées constatent les droits aux allocations des officiers et sous-officiers à solde mensuelle, d'autre part, les paiements qui ont été faits aux uns et aux autres. Chaque commandant d'unité administrative établit de même un état comparatif des sommes qu'il a perçues pendant le trimestre et de celles dont les feuilles de journées numériques constatent les droits aux allocations au profit de l'unité administrative. Ceux-ci sont remis au trésorier qui certifie leur exactitude conjointement avec les commandants des unités administratives. Les trop-perçus et les moins-perçus sont alors régularisés.

d. Reddition des comptes par le trésorier

La reddition des comptes du trésorier est effectuée à l'aide de l'établissement d'un document appelé « revue de liquidation ».

Ce document, dont le nom indique bien l'objet, comprend une première partie faisant ressortir les droits du corps de troupe, une seconde partie concernant les perceptions du corps et une balance indiquant le solde créditeur ou débiteur du corps de troupe.

L'établissement des revues de liquidations est encore effectué suivant une procédure de contrôle mutuel.

La première partie, crédit du corps, est établie par les représentants du corps et vérifiée par l'intendant militaire ; la deuxième, comprenant le débit et la balance finale, est

dressée par ce fonctionnaire, mais elle doit être revêtue de l'acceptation du corps.

La vérification du crédit du corps par l'intendant militaire est relativement simple. En effet, la revue de liquidation qui doit lui être adressée au plus tard le 25 du premier mois qui suit le trimestre, est accompagnée des feuilles de journées, des situations administratives et de toutes les pièces justificatives. La vérification de ces feuilles, dont il a été parlé plus haut, n'est d'ailleurs effectuée par l'intendant militaire qu'au moment de la vérification de la revue de liquidation.

Pour l'établissement de la deuxième partie, les intendants militaires connaissent leurs ordonnancements; en outre, ils reçoivent chaque mois du Trésorier Payeur Général un bordereau général des paiements effectués par lui, les déclarations de quittance y sont jointes. Chaque intendant militaire annote, en marge des bordereaux, l'emploi des pièces d'imputation qui y sont inscrites, en indiquant la revue dans laquelle elles sont imputées. La deuxième expédition des bordereaux d'envoi est retournée revêtue de l'accusé de réception du destinataire.

Dès que la revue a été arrêtée, le corps en établit une expédition et deux extraits qu'il adresse à l'intendant militaire avec les minutes et les pièces à joindre à l'expédition destinée au Ministre.

Lorsque la balance entre le crédit et le débit fait ressortir un moins perçu ou un trop perçu le montant en est porté en augmentation ou en diminution sur le premier état de solde et le corps en est crédité ou débité dans la revue suivante.

e. *Conclusion*

En résumé, pour les militaires appartenant à un corps de troupe, il existe, comme pour les personnels civils, un contrôle à l'intérieur même du corps de troupe : contrôle mutuel du commandant de compagnie, du major et du trésorier en ce qui concerne les militaires à solde journalière, contrôle du trésorier et du major pour les autres.

Mais le trésorier ne rend pas compte de son avance au Trésorier Payeur Général en lui produisant les états d'émargement et les feuilles de prêt dûment visés par l'intendant ordonnateur.

Ce contrôle serait en effet moins efficace bien que la procédure actuelle soit bornée à la reddition du compte à l'intendant militaire ; ce dernier joue ainsi par rapport au trésorier le rôle du comptable du Trésor. La méthode des revues de liquidation est bien supérieure à celle de la production des états émargés, au point de vue du contrôle de l'exactitude des allocations par rapport aux situations constatées. De plus, l'intendant militaire possède un pouvoir plus efficace que celui du Trésorier Payeur Général, car non seulement il peut contrôler la réalité du service fait à l'aide des feuilles de journées appuyées de toutes les pièces justificatives, mais encore vérifier *de visu* la réalité des effectifs.

E. *Conclusion*

A l'égard de toutes les dépenses de personnels, le pouvoir du Trésorier Payeur Général est faible. En premier lieu, sauf pour les mandats individuels, ce haut fonctionnaire ne possède pas la preuve formelle de la remise des deniers aux intéressés. En second lieu, le contrôle de la réalité du service fait se borne toujours à la simple constatation de

l'exactitude des décomptes avec les situations indiquées sur les états. Cette vérification est d'ailleurs effectuée *a posteriori* et non pas avant paiement lorsqu'il s'agit de personnels payés par un régisseur d'avances. Elle porte sur la simple probabilité des services qui seront effectués en ce qui concerne les personnels civils ou militaires payés par mandats individuels ou par mandats collectifs. Enfin elle n'existe pas à l'égard des militaires appartenant à un corps de troupe. Fort heureusement, des contrôles intérieurs très minutieux existent dans le Département de la Guerre, et, d'ailleurs, ce sont les seuls qui peuvent être efficaces.

§ III

RÉGIES DE DÉPENSES ET PROCÉDÉS ANALOGUES

La règle de la vérification de la réalité du service fait préalablement au paiement ne peut encore recevoir application dans certains cas : les paiements sont urgents, il est plus économique pour l'Etat de se conformer aux usages commerciaux du paiement comptant¹, enfin les formalités qu'elle entraîne sont beaucoup trop compliquées pour des dépenses de minime importance.

A. *Les régies de dépenses*

La méthode des régies de dépenses est commune à tous les départements ministériels et elle est fort employée dans celui de la Guerre où elle concerne principalement les services administratifs ; son principe est posé par l'art. 93

1. Il en est ainsi pour le Service de la Remonte, où pour avoir un grand choix de chevaux et obtenir des prix avantageux, il est indispensable de s'adresser directement aux producteurs et de se conformer aux usages commerciaux du paiement comptant.

du décret du 31 mai 1862 : « Pour faciliter l'exploitation des services régis par économie, il peut être fait aux agents spéciaux de ces services, sur les ordonnances du Ministre, ou sur les mandats des ordonnateurs, des avances dont le total ne doit pas dépasser 20.000 frs¹, à la charge par eux de produire aux payeurs, dans le délai d'un mois, les pièces justificatives.

« Aucune nouvelle avance ne peut, dans cette limite de 20.000 frs, être faite par un payeur, pour un service régi par économie, qu'autant que toutes les pièces justificatives de l'avance précédente lui auraient été fournies ou que la portion de cette avance dont il resterait à justifier aurait moins d'un mois de date ».

La procédure des régies de dépenses a pour résultat de soustraire tous les paiements ainsi effectués au contrôle de leur régularité par le comptable. Les régisseurs d'avances, qui ne sont pas justiciables de la Cour des Comptes et qui, en règle générale, ne sont pas obligés de fournir un cautionnement², rendent seulement au comptable en titre des comptes de clerk à maître. Le Trésorier Payeur Général n'est à même d'apprécier la régularité des dépenses qu'*a posteriori*, au moment où les justifications requises lui sont apportées. D'ailleurs toutes les pièces justificatives doivent être soumises préalablement au visa de l'ordonnateur, formalité constituant la certification habituelle des services faits, en quelque sorte un ordonnancement virtuel au profit des créanciers. Le comptable peut ainsi

1. Ce chiffre a été porté à 80.000 francs.

2. Il en est autrement dans le Département de la Guerre lorsque les régisseurs d'avances sont en même temps comptables en matières et astreints par suite à un cautionnement (Services de l'Intendance et de Santé).

faire état de ces deniers dans sa ligne de compte, et la juridiction de la Cour peut s'exercer indirectement sur les régisseurs d'avances.

Si les avances effectuées à un même régisseur étaient imputées sur plusieurs chapitres, un autre inconvénient pourrait résulter de la méthode des régies de dépenses en raison du fait que, pour éviter des difficultés, le recomplètement de l'avance est toujours effectué avant que celle-ci soit épuisée. Cette procédure permettrait, en effet, de payer certaines dépenses sans crédits et de faire ainsi échec au contrôle du comptable au point de vue des disponibilités. En effet, dans le cas où il aurait la certitude de disposer ultérieurement de crédits, le régisseur pourrait payer à découvert. Il éviterait simplement de produire immédiatement justification de cette dépense et vis-à-vis du comptable il serait censé avoir toujours dans sa caisse l'argent qu'il aurait ainsi versé. Cette possibilité de fraude n'existe pas dans le Département de la Guerre pour la simple raison que toutes les dépenses acquittées par les régisseurs sur avances sont imputables pour chacun d'eux à un seul et même chapitre, y compris les salaires des ouvriers.

La double limitation fixée par l'art. 93 précité subit toutefois des dérogations nombreuses relativement au délai de justification et au montant de l'avance. Ce dernier varie en effet entre 65.000 et 340.000 frs. dans les établissements du Service du Génie ; il atteint 600.000 frs. pour certains établissements du Service des Poudres. Enfin, d'après le décret du 27 septembre 1934 « le maximum des avances pouvant être consenties à l'agent central des achats d'animaux pour l'armée, pour le paiement des dits achats et des dépenses accessoires est fixé à 8.000.000 de francs ».

Les Services des Subsistances et de Santé présentent une particularité : certains régisseurs d'avances sont en même temps régisseurs de recettes. Ces deux services ont, en effet, la possibilité de faire à titre remboursable des cessions de denrées, médicaments etc. La régularisation des cessions ainsi faites aux corps de troupe est assurée par imputation sur les revues de liquidation, mais un reversement au Trésor est nécessaire pour les autres parties prenantes. « En vue d'éviter des versements multiples de sommes minimales dans les Caisses publiques, les comptables-matières les reçoivent et les portent trimestriellement au Trésor conformément à un ordre de reversement délivré par l'ordonnateur ». Cette méthode présente au point de vue du contrôle du comptable un grave inconvénient car le régisseur peut effectuer des dépenses au moyen des fonds encaissés sans avoir perçu aucune avance, celle-ci n'intervenant qu'à titre de régularisation.

B. Avances faites par les corps de troupe

Dans certaines circonstances, l'Etat prescrit aux corps de troupe de se procurer directement les effets ou objets qu'il doit réglementairement leur fournir en nature et il les rembourse ultérieurement des décaissements effectués. Le système en vigueur se rapproche sensiblement du type normal des régies, les créanciers étant payés par un intermédiaire. Il en diffère en ce sens que le service public est toujours garanti, les deniers ne sortant des caisses du Trésor, pour assurer le remboursement des corps, qu'après liquidation et ordonnancement appuyé des pièces justificatives. En cas d'irrégularités le comptable refuserait le paiement et le corps de troupe resterait à découvert.

C. Les frais de déplacement

Les indemnités de frais de déplacement doivent être payées aux militaires avant l'exécution même du service car beaucoup d'entre eux n'auraient pas la possibilité de faire l'avance de sommes souvent considérables. Un tel procédé constitue une nouvelle infraction à la règle du contrôle du payeur. La mise à la disposition des intéressés des sommes nécessaires est faite de deux façons différentes selon qu'il s'agit d'un militaire appartenant ou non à un corps de troupe.

En ce qui concerne les personnels sans troupe, l'appréciation des droits et le mandatement des allocations appartiennent aux intendants militaires, ou à leurs suppléants autres que les maires ; ceux-ci tiennent à cet effet un registre mensuel des déplacements et ils délivrent aux intéressés, avec leur feuille de déplacement, un mandat portant le décompte détaillé des diverses allocations. En raison de l'urgence du paiement, ce mandat n'est pas soumis au visa préalable du Trésorier Payeur Général ; il est payable à vue par le caissier le plus proche, percepteur ou receveur des finances. Toutefois l'agent du Trésor auquel il est présenté doit en refuser le paiement si ce titre ne le désigne pas expressément pour en acquitter le montant et si la délivrance n'en est pas mentionnée sur la feuille de déplacement de la partie prenante ou la pièce en tenant lieu. Ces titres doivent porter l'indication en toutes lettres de la somme mandatée, avec la signature et le cachet de l'autorité qui a délivré le mandat. D'ailleurs, les paiements ainsi effectués ne consomment pas valablement les crédits ; ils constituent simplement des avances effectuées par le Trésorier Payeur Général.

En ce qui concerne les autres militaires, le paiement est fait par chaque corps de troupe à l'aide des fonds généraux existant dans sa caisse. Le trésorier tient un registre mensuel destiné à recevoir l'inscription des déplacements, celle des paiements effectués et l'émargement des intéressés. La feuille de déplacement, nécessaire en principe à tout militaire qui se déplace isolément pour raison de service ou de santé, est délivrée par le chef de corps qui la détache d'un registre à souche sur production de certaines pièces justificatives.

Pour se faire rembourser, le premier jour de chaque mois, le corps arrête pour chacune des subdivisions budgétaires, des états des indemnités payées sur les fonds généraux de sa caisse pendant le mois précédent ; il les adresse à l'intendant militaire chargé du service des frais de déplacement, en même temps que son registre des déplacements, accompagné de toutes les pièces justificatives.

L'intendant militaire s'assure que chaque état est d'accord avec les inscriptions du registre et qu'il contient uniquement des dépenses imputables à l'article et au chapitre visé. Il vérifie le total et il procède aux rectifications nécessaires s'il y a lieu. Il le revêt ensuite d'une mention de mandatement et le renvoie sans délai au corps qui se fait payer par le comptable du Trésor. Mais ce paiement ne constitue encore vis-à-vis de ce dernier qu'une simple avance de sa caisse.

Pour se faire rembourser de ses avances sur mandats individuels provisoires et sur états des corps de troupe, le Trésorier Payeur Général remet chaque mois à l'« intendant militaire centralisateur » en double expédition, des états de remboursement des sommes payées par lui pendant le mois précédent.

L'intendant militaire centralisateur s'assure aussitôt que les bons provisoires annexés aux états y sont compris pour le paiement qu'ils énoncent. Il y opère ensuite, le cas échéant, la déduction du montant de ceux que le directeur de l'Intendance a rejetés par suite de vérifications antérieures, les arrête à la somme à ordonnancer et en remet, le jour même où il les a reçus une expédition au Trésorier Payeur Général avec, établis à son nom, les mandats de remboursement correspondant à chaque état. En somme le Trésorier Payeur Général est considéré comme créancier de l'Etat pour avoir payé une dépense à sa place. Comme tout créancier il doit demander la liquidation de sa créance en produisant des pièces justificatives qui sont les mandats provisoires. Il ne sera toutefois remboursé que s'il a bien libéré l'Etat d'une dette, d'où la particularité suivante : avant de procéder au mandatement définitif au nom du Trésorier Payeur Général, l'intendant militaire centralisateur doit, entre autres vérifications, s'assurer qu'aucun mandat fictif n'a été payé. Il met en cause la responsabilité du comptable lorsque celui-ci a mal payé. Si le comptable n'accepte pas le rejet mis à sa charge, le Ministre de la Guerre statue définitivement de concert avec le Ministre des Finances (art. 50 du décret du 12 juin 1908).

On peut dire qu'en ce qui concerne le mandatement définitif, le Trésorier Payeur Général possède au plus haut point la preuve de la réalité du service fait par le créancier puisque c'est lui-même qui avait effectué un décaissement. Toutefois, à l'intérieur du Département de la Guerre, est effectué un contrôle *a posteriori* des liquidations opérées en faveur de chaque militaire déplacé. -

Les corps de troupe, ou les intendants militaires ayant

établi des mandats provisoires adressent leur registre des déplacements avec les pièces justificatives tous les mois à l'« intendant militaire centralisateur des frais de déplacement » du Département. Celui-ci procède à la vérification au point de vue de la régularité du mouvement, de l'application exacte des règles d'allocations et de l'exactitude des décomptes, puis il renvoie tous les documents communiqués avec son relevé d'observation. Ce fonctionnaire établit en outre, à l'aide des documents qui lui sont adressés par les Trésoriers Payeurs Généraux, des relevés sommaires des paiements effectués pour chaque article du budget et il transmet ces relevés aux corps de troupe ou bien, dans le cas des militaires sans troupe, aux Directeurs de l'Intendance des régions intéressées. Ceux-ci vérifient ou font vérifier d'après les contrôles l'existence des militaires dénommés sur les pièces annexées aux dits relevés et l'exactitude des mutations ; ils dressent des états de rejet pour les allocations irrégulières ou concernant des militaires inconnus et ils acceptent les relevés sommaires pour le montant des sommes non rejetées.

Il existe ainsi un contrôle mutuel entre les intendants militaires centralisateurs du service des frais de déplacement d'une part, les corps de troupe, les autres intendants militaires et les directeurs régionaux de l'Intendance d'autre part. Les vérifications sont minutieuses comme on peut s'en rendre compte.

Lorsque les relevés sommaires lui ont été renvoyés, l'intendant militaire centralisateur établit l'état trimestriel de liquidation qu'il adresse au Directeur de l'Intendance de la Région, accompagné des relevés sommaires et autres documents à l'appui de la liquidation. Ce haut fonctionnaire

est ainsi placé en présence de deux prétentions contradictoires et il peut statuer en toute connaissance de cause en premier ressort sur la régularité des ordonnancements, des mandatements et des paiements effectués ; il rejette les allocations irrégulières et consigne ses décisions sur une feuille de rectification ¹. Il arrête ensuite les états de liquidation et établit un rapport de liquidation qu'il adresse au Ministre pour nouvelle vérification.

Bien que les vérifications en résultant soit effectuées *a posteriori*, ce mécanisme est certainement beaucoup plus précis que ne pourrait l'être celui du contrôle de l'ordonnateur par le payeur. Le Service des Frais de déplacement est extrêmement complexe et sa vérification exige une grande spécialisation que ne pourrait avoir l'agent du Trésor ; en effet, l'« intendant militaire chargé de la vérification des comptes des corps de troupe » ne s'occupe même pas de ces questions qui relèvent d'un intendant militaire spécialisé.

En résumé, la règle du visa préalable du Trésorier Payeur Général ne peut être appliquée pour les menues dépenses courantes, les dépenses urgentes et certaines dépenses particulières. La reddition des comptes des régisseurs d'avances aux Trésoriers Payeurs Généraux ne constitue en réalité qu'un contrôle *a posteriori*. Celui-ci n'est pas effectué par les comptables du Trésor en matière de frais de déplacement mais par des intendants militaires spécialisés ; cette

1. Les parties prenantes reçoivent notification des décisions de rejet ; les sommes indûment allouées font l'objet d'une répétition au moyen d'une retenue sur la solde. Les rejets concernant les militaires sur la solde desquels aucun recours ne peut être exercé, peuvent faire mettre en cause la responsabilité des personnes autres que les parties prenantes.

dernière procédure semble plus efficace. Toutes ces dépenses sont d'ailleurs examinées par la Cour des Comptes.

§ IV

LES DÉPENSES D'ADMINISTRATION COURANTE DES CORPS DE TROUPE

Pour une raison historique les dépenses d'administration courante des corps de troupe sont soustraites aux règles générales de la comptabilité publique. Alors que normalement, pour assurer la bonne marche de son service, un chef d'établissement dispose d'un crédit, le corps de troupe reçoit une allocation forfaitaire de l'Etat.

Les prestations destinées à être mises en commun constituent des fonds d'abonnement forfaitaires dont les premières mises et les économies réalisées aux époques favorables, servent en quelque sorte de fonds de roulement et permettent le cas échéant de subvenir à des dépenses accidentelles. Cette méthode si particulière a été conservée en raison des économies qu'elle procure.

Les corps de troupe peuvent donc être considérés, au point de vue administratif, sous un double aspect.

En premier lieu, ils constituent des parties prenantes ayant des droits déterminés vis-à-vis de l'Etat avec qui ils doivent périodiquement régler leur situation. En second lieu, ils sont des administrateurs devant employer les ressources ainsi mises à leur disposition au mieux des intérêts qui leur sont confiés.

La première opération consiste à ouvrir les caisses du Trésor public pour remplir celles des corps de troupe, la seconde à ouvrir ces dernières pour acquitter les dépenses effectuées par eux.

A. *Organisation du contrôle à l'intérieur du corps de troupe*

Le forfait étant remis en deniers, le corps de troupe acquitte directement ses dépenses ; le comptable du Trésor ne peut de toute évidence exercer son contrôle ordinaire.

Il est nécessaire, évidemment, d'assurer l'emploi régulier des sommes placées dans les caisses du corps de troupe, c'est-à-dire d'empêcher d'une part que le caissier ne détourne les fonds qui lui sont confiés, d'autre part que des dépenses irrégulières ne soient acquittées. Pour arriver à ce résultat, l'un des moyens employés consiste à organiser l'administration intérieure du corps de troupe sur un modèle analogue à celle de l'Etat, c'est-à-dire, entre autres, de confier à deux agents distincts la fonction de donner l'ordre de payer et celle d'effectuer la manutention des deniers, de façon à établir un contrôle mutuel entre ces deux agents. Ce contrôle est d'ailleurs grandement facilité par l'existence d'une minutieuse réglementation de l'administration des corps de troupe.

Organisation intérieure jusqu'à la loi du 19 décembre 1934.

Jusqu'à la loi du 19 décembre 1934, l'organisation intérieure des corps de troupe était fixée par les art. 21 à 24 de la loi du 16 mars 1882 sur l'Administration de l'Armée, et par le décret du 20 mars 1906 qui en fixait les détails d'application.

Ces textes prévoyaient une division des fonctions soumettant les corps au principe essentiel de l'Administration de l'Armée relatif à la séparation des organes de direction et de ceux de gestion.

Les organes de direction étaient formés principalement :

du conseil d'administration composé du chef de corps, de l'officier supérieur le plus ancien dans le grade le plus élevé, du major, du trésorier, de l'officier chargé du matériel, d'un commandant d'unité administrative. Le conseil d'administration était aidé dans son rôle de direction par le chef de corps et par le major.

Les organes d'exécution comprenaient le trésorier, l'officier chargé du matériel et différents autres officiers tels que officiers de casernement, chef de musique, médecin chef de service, etc. ; ils étaient comptables des deniers ou du matériel. Il y avait incompatibilité de fonction entre celle de major d'une part, de trésorier et d'officier chargé du matériel d'autre part.

Les organes de direction jouaient en quelque sorte le rôle d'administrateur et d'ordonnateur du corps de troupe, et le trésorier était le comptable en deniers. Le principal contrôle mutuel existait entre le major et le trésorier au moment du paiement des dépenses et entre tous les membres du conseil d'administration au moment de l'engagement de celles-ci.

Mais cette organisation, dont le but s'explique par l'histoire, présentait deux particularités assez intéressantes. En premier lieu, le refus du trésorier d'effectuer un paiement irrégulier n'était pas absolu, il devait cesser devant une décision du conseil d'administration.

En second lieu, le trésorier, comme d'ailleurs l'officier chargé du matériel, faisait partie de ce conseil. La séparation n'était donc pas absolue. Il est vrai cependant qu'ils n'avaient pas la majorité et que leur présence pouvait y être fort utile pour attirer l'attention des autres membres sur les mesures irrégulières.

La création des Conseils d'administration était justifiée au XVIII^e siècle par la nécessité de réagir contre les abus commis à une époque où les capitaines, propriétaires de leurs unités, disposaient sans contrôle des sommes mises à leur disposition. S'il paraissait nécessaire de prendre des garanties contre les décisions arbitraires du chef de corps, en un temps où la réglementation n'était qu'à l'état rudimentaire, il n'en est plus de même aujourd'hui. Dès avant la guerre la suppression des Conseils d'administration avait été mise en question et une loi de 1905 avait autorisé cette mesure à titre d'expérience dans deux corps d'armée. Des craintes avaient été exprimées sur l'impossibilité où se trouveraient le trésorier et l'officier chargé du matériel de résister au chef de corps, mais la discipline ne va pas jusqu'à empêcher les inférieurs de se mettre à couvert.

Organisation résultant de la loi du 19 décembre 1934.

L'expérience effectuée ayant été pleinement concluante, une loi du 19 décembre 1934 a réalisé cette réforme en remplaçant par de nouveaux textes les art. 21 à 24 de la loi du 16 mars 1882. Un décret en date du 8 janvier 1935 fixe les détails d'organisation de l'administration intérieure des corps de troupe.

L'un des résultats de la nouvelle réglementation consiste dans la séparation absolue des organes de direction et d'exécution à l'échelon corps de troupe.

a. Organes de direction. — Le chef de corps exerce sur l'administration intérieure du corps de troupe un rôle de direction générale. Il prend ou provoque, pour la réalisation et l'emploi des ressources mises à la disposition du corps toutes les mesures nécessaires à la bonne exécution

des règlements en vigueur. Les décisions et instructions sont toujours données par écrit et elles sont transcrites immédiatement par les soins du major sur le registre des actes administratifs.

Le chef de corps autorise l'engagement des dépenses et il approuve les marchés conclus pour toute fourniture, confection ou réparation dont la dépense est autorisée par les règlements.

Il signe tous les rapports concernant l'administration ainsi que la correspondance avec les fonctionnaires du Contrôle et de l'Intendance.

Mais le chef de corps n'a pas que des attributions administratives ; il doit s'occuper aussi et principalement de l'instruction de son régiment et des questions d'ordre purement militaire. C'est pourquoi il est suppléé, pour les détails de son rôle de direction en matière d'administration, par le major.

Ce dernier assure le fonctionnement de tous les services administratifs du corps dont il coordonne l'action. Il signe toujours la correspondance avec les fournisseurs ainsi que les ordonnances et mandats délivrés au corps et les remet au trésorier. Dans les corps non titulaires d'un compte-courant postal, le major fixe la somme à déposer au Trésor ainsi que celles dont il y a lieu d'opérer le retrait ; de même il s'assure dans les autres de la nécessité de retirer des fonds du compte-courant postal et de l'existence d'une provision à ce compte.

b. *Organes d'exécution.* — Les principaux organes d'exécution sont le trésorier et l'officier chargé du matériel.

Le trésorier est chargé du maniement des fonds et des écritures concernant la comptabilité en deniers. Il fait

toutes les recettes et donne quittance des sommes reçues. Il paye les dépenses dont l'acquittement a été autorisé par le major¹. Au lieu de payer avec l'argent de sa caisse, le trésorier peut tirer un chèque sur le dépôt de fonds au Trésor, ou au compte-courant postal, mais outre sa signature, le chèque doit être revêtu de celle du major.

Le trésorier doit refuser de laisser sortir les deniers de sa caisse pour l'acquittement de dépenses irrégulières.

Ainsi le major est en quelque sorte l'ordonnateur des dépenses du corps de troupe, tandis que le trésorier est le comptable. Il y a d'ailleurs incompatibilité de fonction entre ces agents : « Les fonctions de major ne peuvent se cumuler avec celles de trésorier, ni avec celles d'officier chargé du matériel », stipule l'art. 24 du décret du 8 janvier 1935 qui applique ainsi le principe posé par l'art. 17 du décret du 31 mai 1862.

En somme, il existe à l'intérieur du corps de troupe une séparation de fonctions permettant un contrôle sûr entre l'agent ayant pour mission de donner l'ordre de payer et celui chargé du maniement des deniers, c'est-à-dire entre l'administrateur et le payeur.

1. Le trésorier paye cependant sans autorisation préalable du major, mais après vérification sur pièces et contre acquits réguliers : la solde et ses accessoires ainsi que le montant des fournitures, travaux ou réparations exécutés à l'abonnement. Toutefois, en ce qui concerne la solde et les accessoires, le trésorier n'agit qu'en qualité de régisseur d'avance vis-à-vis de l'intendant ; la séparation de fonction entre le major et lui ne doit donc pas jouer dans ce cas. Quant aux travaux à l'abonnement, les dépenses résultent de l'application pure et simple de tarifs ayant généralement pour base l'effectif : celui-ci étant contrôlé par l'intendant, il est possible de supprimer le visa préalable du major qui ne dispose pas d'éléments de contrôle suffisants. Il n'y a d'ailleurs aucune appréciation de la part du trésorier. A remarquer qu'en matière de frais de déplacement, la délivrance de la feuille de déplacement et l'appréciation des droits sont de la compétence du chef de corps. Il s'agit là en effet d'un acte d'administration, et le trésorier n'est pas qualifié pour effectuer de tels actes.

Mais, à l'échelon inférieur au corps de troupe, à l'échelon compagnie, il existe encore une certaine confusion en la personne du capitaine. Le commandant de compagnie, dans le régime actuel, reçoit la solde de ses hommes pour la leur remettre ; sa signature libère le trésorier. Il touche également l'argent de l'ordinaire mais il doit en justifier l'emploi vis-à-vis du trésorier ; il est en quelque sorte dans la situation d'un gérant d'avance, avec cette différence cependant que le prêt ne constitue pas pour lui une avance mais une dotation dont il peut conserver en théorie le *boni* indéfiniment.

Enfin il administre le fonds particulier de certaines masses (habillement, harnachement), mais sans disposer des fonds, les dépenses devant être toutes acquittées par le trésorier sur l'injonction du capitaine. Il joue en somme le rôle d'un ordonnateur, bien que pour le paiement le visa du major soit nécessaire.

Cette anomalie est probablement appelée à disparaître. En effet un décret en date du 16 novembre 1934 autorise le Ministre de la Guerre à procéder à un essai d'administration centralisée par régiment. Cet essai est effectué dans tous les régiments des 11^e et 15^e régions ainsi que dans deux régiments de chacune des autres régions.

D'après ce décret les compagnies ne constitueraient plus des unités administratives et elles prendraient le nom d'unités élémentaires. Toutes les fonctions administratives du capitaine seraient supprimées. Cet officier continuerait bien à servir d'intermédiaire pour effectuer le paiement de la solde de ses hommes, mais il ne jouerait plus qu'un rôle d'agent du trésorier lui rendant des comptes de clerc à maître, ainsi qu'il a été dit plus haut. En ce qui concerne les

dépenses d'alimentation de la troupe, le capitaine ne percevrait plus aucun fonds. Un ordinaire unique administré par un gérant serait formé pour l'ensemble du corps. Toutes ses dépenses seraient payées par le trésorier à l'exception de quelques menues dépenses exceptionnelles pour lesquelles le gérant serait constitué en quelque sorte régisseur d'avance vis-à-vis du trésorier. Enfin les capitaines perdraient leur qualité d'administrateurs des masses : les fonds particuliers de celles qui en comportent actuellement seraient supprimés.

Appréciations. — Ainsi, qu'il s'agisse du paiement des dépenses d'alimentation, habillement ou autre, à la charge des corps de troupe, et soumises au régime de l'abonnement forfaitaire, aucune justification de l'emploi des deniers n'est remise aux comptables du Trésor qui, d'ailleurs, ne sont pas chargés de les acquitter.

Mais, la plupart de ces dépenses devraient, à défaut de cette méthode très économique en pratique, être soumises au régime des régies d'avances qui ne semblent pas présenter des garanties de contrôle supérieures. En effet, à l'intérieur des corps de troupe, tout est minutieusement réglementé, et, de plus, il existe un contrôle mutuel entre le major et le trésorier, contrôle bien supérieur à celui du Trésorier Payeur Général car celui qui en est chargé n'a que des dépenses relativement peu nombreuses à acquitter et, appartenant aux mêmes cadres que les administrateurs, il est très au courant de tous les détails d'administration.

*B. Contrôle du droit des corps de troupe aux allocations
qui leur sont mandatées*

Si les dépenses effectuées par les corps de troupe échappent ainsi sans inconvénient au contrôle du Trésorier Payeur Général, il en est de même de la réalité du droit de ceux-ci aux perceptions effectuées à la caisse du Trésor. Le montant de celles-ci est déterminé de la façon suivante :

Toutes les fois qu'il est possible d'estimer avec quelque précision les besoins de chaque partie prenante, il y est pourvu au moyen de primes individuelles ; telles sont les primes journalières d'alimentation, d'habillement, de couchage, de chauffage. Aux services intéressant l'ensemble du corps ou des fractions constituées, sont réservées les indemnités collectives : primes mensuelles des masses de harnachement, des dépenses diverses.

Dans le cas où l'effectif sert de base à la détermination des droits du corps, il est tout naturel de se servir de la revue de liquidation établie pour la solde pour déterminer les droits exacts du corps aux allocations forfaitaires. D'ailleurs les primes d'alimentation figurent sur la revue de liquidation elle-même.

La procédure employée pour le paiement des allocations forfaitaires aux corps de troupe est analogue à celle qui existe en matière de solde : trimestriellement, l'intendant militaire procède à la revision des paiements dans des documents généralement appelés « décompte de libération » qui rappellent beaucoup la revue de liquidation¹.

1. La comptabilité est naturellement simplifiée lorsque cela est possible. Par exemple pour les allocations de la masse de casernement, il n'y a pas en fin de trimestre de rapprochement entre les droits et les perceptions. Ces allocations sont établies dans des conditions de fixité qui n'existent pas ail-

Le comptable du Trésor ne reçoit jamais aucune justification des paiements qu'il effectue et qui constituent d'ailleurs seulement des avances aux corps de troupe. Mais les primes allouées aux masses sont assimilables à des traitements ; il lui serait par suite simplement produit un état des droits du corps et son contrôle serait à peu près inefficace. Celui qui est organisé actuellement à l'intérieur de l'administration militaire et qui est confié aux intendants militaires semble présenter au contraire toutes les garanties désirables. D'ailleurs le contrôle *a posteriori* de l'exacte application des textes peut être effectué par la Cour des Comptes, à qui sont communiqués tous les décomptes de libération des masses.

§ V

CONCLUSION SUR LA SÉPARATION DES FONCTIONS ENTRE LES ORDONNATEURS ET LES COMPTABLES

La séparation des fonctions entre les ordonnateurs et les comptables est indispensable au moins pour enlever toute suspicion à l'égard des agents de l'Etat. Elle est toujours respectée dans le Département de la Guerre ; mais il y existe des comptables ne relevant pas du Ministre des Finances, en particulier les régisseurs d'avances et les trésoriers des corps de troupe.

Tous les paiements faits au titre de dépenses de personnels, de dépenses courantes et de dépenses urgentes

leurs. Le nombre de places d'hommes ou de chevaux résultant de l'état d'assiette du casernement détermine en effet le nombre d'allocations journalières dues au corps ; la contenance est par nature un élément d'appréciation stable. les droits des corps peuvent être déterminés d'une façon précise et une révision ultérieure devient inutile.

échappent ainsi au contrôle préalable du comptable du Trésor ; toutefois, le contrôle de la disponibilité des crédits est effectué par lui : aucune avance n'est fournie sans crédit ¹. Il est seulement opéré un contrôle *a posteriori* soit par le Trésorier Payeur Général (cas des régies d'avances), soit par une autorité plus spécialisée (cas de la solde, des frais de déplacement et des masses).

Le contrôle du comptable du Trésor n'est réellement efficace qu'à l'égard de dépenses importantes chacune isolément mais relativement peu nombreuses qui résultent de marchés ou d'autres procédés analogues.

Cette situation ne paraît pas présenter de gros inconvénients car les dépenses soustraites au contrôle préalable sont ou trop minimales pour nécessiter un examen attentif, ou relatives à des personnels liés à l'Etat et à l'égard desquels un bon contrôle *a posteriori* est suffisant ; pour ces dépenses, seul le contrôle du non-dépassement des crédits est intéressant et il est, en fait, à peu près complètement effectué. D'ailleurs les possibilités d'examen du Trésorier Payeur Général, même secondé par des employés, sont réduites et il semble exagéré de prétendre centraliser entre ses mains la vérification de tous les services faits au profit de l'Etat.

En outre, il faut le remarquer, un tel contrôle n'est pas aussi efficace que l'on pourrait le croire *a priori*. Lorsque les pièces de modèle réglementaire sont fournies au comptable, ce dernier se borne à constater leur régularité apparente et celle des certifications qui doivent y figurer (certifications des créanciers, prises en charge des comptables-

1. Sauf en matière de solde.

matières, certificats d'exécution, visas des ordonnateurs).

Devant des pièces régulières en la forme, le comptable n'a aucun pouvoir pour rechercher si des irrégularités au fond n'ont pas été commises dans l'établissement des pièces ; il n'a aucune qualité pour contrôler les affirmations et les certifications des ordonnateurs, autrement dit, il n'est pas juge au fond des pièces produites mais seulement de leur existence et de leur régularité extrinsèque (conclusion de M. Romieux, commissaire du gouvernement au Conseil d'Etat dans l'affaire Nicole en 1907).

Sans contester l'utilité du contrôle des comptables puisque en définitive, il obligera, le cas échéant, les créanciers et les administrateurs à commettre le délit de faux en écritures publiques, il est nécessaire de reconnaître que ce contrôle est loin d'être efficace.

Les certifications, d'ailleurs, émanent de deux sources distinctes : ou bien des officiers publics ministériels ayant qualité pour constater les faits d'où découle la justification de la dépense, ou bien des administrateurs eux-mêmes et en particulier des ordonnateurs. Les premières seules sont de nature à donner le maximum de sécurité ; mais il suffit de parcourir une nomenclature pour se convaincre que les secondes représentent l'énorme masse des pièces produites au payeur et par lui au juge des comptes ; ces dernières sont pourtant l'œuvre de l'ordonnateur lui-même toutes les fois que les fonctions d'ordonnateur et d'administrateur sont réunies sur la même tête et l'on voit ainsi une même personne certifier comme ordonnateur la réalité des actes administratifs qu'elle a accomplis comme administrateur. Bien rares sont les cas où les payeurs ou le juge des comptes ont pu découvrir par l'examen même des pièces justifi-

catives, des irrégularités sérieuses. Ce n'est que par des dénonciations que sont connues le plus souvent les certifications frelatées des administrateurs et les ordonnancements fictifs.

La seule garantie réside dans les habitudes d'intégrité et de loyauté de l'administration française et aussi, il faut bien le dire, dans le contrôle administratif intérieur de chaque administration.

CHAPITRE VI

VÉRIFICATIONS INOPINÉES EN COURS D'EXÉCUTION DU SERVICE

Le contrôle direct est le complément indispensable des vérifications sur pièces dont la sincérité doit pouvoir être constatée ; de plus, il est nécessaire que les autorités supérieures surveillent leurs agents par des inspections inopinées sur place de façon à surprendre les fautes au moment où elles sont commises et à se rendre compte du fonctionnement même des services. Ces autorités peuvent accomplir cette fonction elles-mêmes ou bien se faire seconder par des agents. Dans ce dernier cas la mission de ceux-ci peut consister soit à redresser les erreurs commises et à donner des directives, soit simplement à se rendre compte et à rédiger un rapport ; on peut donner à ces envoyés le nom « d'inspecteurs » dans le premier cas, de « contrôleurs » dans le second.

Quant à leur objet, les vérifications en cours de service s'appliquent à la fois sur les comptables pour vérifier leur caisse et s'assurer s'ils remplissent bien leur rôle de contrôleur de l'ordonnateur et sur les administrateurs pour se rendre compte de leur gestion.

En ce qui concerne les comptables du Trésor, les vérifications inopinées sont effectuées par les Inspecteurs des

Finances. Un nombre important d'agents chargés du manie-
ment de fonds, en particulier les trésoriers des corps de
troupe et les régisseurs d'avance lui ressortissant, il est
nécessaire qu'à l'intérieur du Département de la Guerre ces
vérifications s'appliquent à la fois sur les agents adminis-
tratifs et sur les agents comptables.

§ I

VÉRIFICATIONS EFFECTUÉES PAR LE MINISTRE

Le Ministre de la Guerre est le chef responsable de l'Ad-
ministration de l'Armée, ce qui l'oblige à effectuer des
tournées d'inspection. Pour mener à bien sa mission, il
a besoin d'être secondé par des délégués. La principale
difficulté dans le choix de ceux-ci provient de la nature tout
à fait particulière de l'Administration militaire où il existe
en parallèle des questions d'administration pure et des
questions exclusivement militaires.

D'une part, le commandement a une tendance à s'occuper
exclusivement des opérations militaires et à négliger les
questions administratives. D'autre part, il est quelquefois
préférable de ne pas appliquer les règles administratives
lorsque la défense nationale l'exige ; on conçoit mal le
commandement subordonné à l'administration et, par
exemple, au moment décisif d'engager une action, se trouver
arrêté par une question de pure forme administrative.
Il est bon que le commandement puisse manœuvrer avec
toute la liberté désirable mais sous sa responsabilité. Con-
cilier ces deux points de vue est assez difficile.

L'histoire de l'Administration militaire retrace les
épisodes d'une lutte continue, avec des alternatives de

prépondérance de l'un ou de l'autre, entre le commandement et l'administration.

La loi du 16 mars 1882 a heureusement résolu la question d'organisation qui était restée sans réponse satisfaisante depuis la création de l'armée permanente, en confiant à des personnels différents la mission de contrôler au nom du Ministre et celle de pourvoir aux besoins des troupes. Depuis cette loi toute l'administration est subordonnée au commandement : le directeur du service recevant un ordre contraire à la réglementation doit en faire l'observation au général commandant la région, mais il doit s'incliner devant la réitération de cet ordre par écrit.

En contrepartie, un corps nouveau, le Corps du Contrôle de l'Administration de l'Armée a été spécialement créé. Les fonctionnaires lui appartenant n'ont aucune assimilation de grade avec la hiérarchie générale ; ils ne dépendent, à tous points de vue, que du Ministre et de leurs supérieurs dans leur hiérarchie propre. Ils sont donc dans une indépendance entière vis-à-vis des chefs militaires et chacun d'eux représente directement le Ministre ; ils ont les plus grands pouvoirs d'investigation pour mener à bien leur mission.

Toutefois, il importait de ne pas retomber dans la subordination du commandement à l'administration, de ne pas laisser substituer la décision d'une autorité irresponsable à celle de l'administrateur en titre. C'est pourquoi toute participation à l'action est interdite aux contrôleurs ; ceux-ci ne peuvent que constater, se renseigner et rendre compte au Ministre qui seul peut statuer. Ils ne peuvent diriger, empêcher ou suspendre aucune opération. Ils se bornent à rappeler les textes dont ils ont à surveiller l'ob-

servation et à provoquer sur les faits et les actes qu'ils contrôlent, des explications qui doivent leur être données soit de vive voix, soit par écrit s'ils en font la demande.

Après chacune de leurs opérations, les contrôleurs adressent au Ministre (Direction du Contrôle) un rapport par service. Lorsque la direction des opérations du contrôle dans une région ou dans une certaine division des services a été confiée par le Ministre au plus élevé en grade d'un groupe de contrôleurs, les rapports de tous ceux qui sont placés sous ses ordres sont réunis par lui puis transmis avec ses observations et, s'il y a lieu, son propre rapport sur l'ensemble de chaque service.

Sur l'ordre du Ministre, la Direction du Contrôle transmet aux directions compétentes les rapports des contrôleurs, en original ou en copie, ou seulement des extraits de ceux-ci. Le Secrétaire général du Ministère après examen des rapports de contrôle et des réponses des directions, propose au Ministre, ou prend par délégation, les décisions qu'ils comportent.

Le mode d'exécution du service des contrôleurs de l'Administration de l'Armée est déterminé par la loi du 16 mars 1882.

Aux termes de cette loi, le contrôle a pour objet de sauvegarder les intérêts du Trésor et les droits des personnes et de constater dans tous les services l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et décisions ministérielles qui en régissent le fonctionnement. Il s'applique donc aussi bien à l'opportunité qu'à la régularité de tous les actes administratifs qui sont effectués à l'intérieur du département de la Guerre. Il s'exerce indistinctement dans les services, établissements et corps de troupe dépendant

des régions militaires ainsi que dans les établissements et services spéciaux placés sous l'autorité directe du Ministre et même sur les opérations et les comptes de l'Administration centrale.

Après s'être présentés, sans avis préalable, à l'autorité militaire du lieu où ils ont à accomplir leur mandat, les contrôleurs réclament de celle-ci, sur la seule exhibition de leur commission, tous les ordres nécessaires pour l'exercice de leurs inspections et vérifications, soit dans les corps de troupe, soit dans les établissements militaires. Ils passent ainsi toute revue d'effectif et font tout recensement qu'ils jugent utiles. Ils ont le droit d'assister à toutes les opérations administratives qui s'accomplissent dans le service qu'ils contrôlent.

Non seulement les actes de la direction sont soumis à leur contrôle, mais encore ceux de la gestion ; ils examinent aussi bien la comptabilité des comptables que celle des ordonnateurs. Ils ont accès dans les bureaux des directeurs et dans ceux des gestionnaires.

Les établissements, magasins, chantiers et locaux des divers services leur sont ouverts à toute réquisition. Ils vérifient inopinément toutes les caisses. Ils peuvent se faire présenter pour les examiner sur place, ou à leur domicile sans jamais les faire sortir de la garnison, tous les divers documents de la direction et de la gestion. Ils visent ou arrêtent *ne varietur*, les registres sur lesquels ils ont porté leur vérification. Ils peuvent requérir la présence du chef de corps pour assister à la vérification des écritures et des caisses, à l'inventaire des ateliers et magasins renfermant le matériel placé sous sa responsabilité, et pour lui donner connaissance des résultats de leurs investigations. Ils peu-

vent, dans les établissements des divers services, prélever des échantillons sur les approvisionnements, soit pour les soumettre à une analyse immédiate, soit pour les adresser directement au Ministre.

Chaque année les résultats obtenus par les missions de contrôle font l'objet d'un rapport d'ensemble communiqué aux Commissions financières des Chambres. Il suffit de parcourir l'un d'eux pour se rendre compte de l'extraordinaire diversité du rôle des contrôleurs de l'Administration de l'Armée¹.

Celui-ci est double : d'une part, effectuer un contrôle de

1. Un aperçu en est donné ci-après :

Dans un atelier de construction la solde des officiers était payée à tort sur les fonds d'avances. Dans le même atelier il arrivait que les services de fabrication se servaient eux-mêmes des matériaux dans les magasins, quitte à régulariser après les perceptions contrairement au principe du contrôle contradictoire des constructions en comptabilité-matières. Le personnel civil employé de bureau comportait des effectifs plus importants qu'il n'était nécessaire.

Des critiques avaient été formulées sur un établissement ; une mission de contrôle s'y rend et s'aperçoit que celles-ci n'étaient pas fondées.

A la suite d'un marché, une réclamation est faite par un concurrent ; une mission de contrôle procède à une enquête et conclut au non fondement de cette réclamation.

Dans un établissement la règle de l'unité de caisse n'était pas observée par le régisseur d'avance ; dans tel autre, l'application scrupuleuse de la comptabilité d'atelier exigeait un travail hors de proportion avec le but à atteindre.

Un certain laisser-aller était constaté dans la discipline du personnel civil d'un autre établissement ainsi qu'un abus dans l'emploi des marchés de gré à gré.

Dans les camps de grands travaux d'aménagement avaient été effectués ; il est constaté qu'il en reste encore à faire.

Une autre mission s'occupe du fonctionnement budgétaire et pratique du Service des Subsistances et de l'Habillement.

Dans un autre service le Contrôle constate que le directeur régional ne remplit pas sa mission de surveillance administrative des établissements par des recensements de matériels et des vérifications de caisse.

Le fonctionnement administratif de certain corps de troupe est étudié en détail.

Partout le Contrôleur constate, rappelle les textes et rédige un rapport ; il n'enjoint jamais. Mais toute les constatations qu'il fait sont extrêmement profitables ; les erreurs sont toujours redressées après son passage. Les constatations effectuées avec des vues d'ensemble permettent de préparer des réformes utiles de la réglementation.

régularité en signalant les abus, les erreurs et les fautes, d'autre part, rechercher les économies à réaliser et proposer les améliorations à apporter dans l'organisation administrative du Département de la Guerre. Aussi les instructions spéciales que donne le Ministre au début de chaque mission sont généralement limitées à l'indication des questions auxquelles les considérations militaires ou financières attribuent un surcroît ou un regain d'intérêt.

Certaines années l'attention des missions de contrôle est appelée plus particulièrement sur les conditions de réalisation de la réserve de guerre et sur les ressources à attendre de la mobilisation industrielle ; à d'autres moments, il s'agit de l'administration des corps de troupe ou encore des conditions de travail dans les établissements car les contrôleurs sont également chargés du Service de l'Inspection du Travail dans les établissements militaires employant du personnel civil.

Les contrôleurs peuvent encore faire des études sur la comptabilité. Ils sont tout désignés pour prendre place dans toute commission administrative et pour effectuer des propositions sur la réforme de la comptabilité publique. En période de crise financière particulièrement grave, ils peuvent être chargés d'étudier, au moment de la préparation du projet du budget, les demandes de crédits effectuées par les directions et de suggérer des diminutions à faire.

Bien entendu, les contrôleurs ne doivent jamais imposer ; ils doivent simplement exposer leurs constatations et leurs idées, susciter la contrepartie des intéressés et faire ainsi prendre au Ministre une décision en toute connaissance de cause. Jamais un rapport ne doit être soumis à ce dernier sans qu'y soient jointes les explications du service sinon le

contrôleur deviendrait administrateur, ce que l'on a voulu éviter. La tendance pour le contrôleur à se substituer à l'administrateur est assez difficile à vaincre, l'histoire nous montre cette évolution ; l'exemple des commissaires des guerres peut être donné. Mais le corps de Contrôle se garde de cette erreur et il n'empiète pas sur l'administration ; d'ailleurs tout empiètement nuirait à sa propre indépendance et porterait atteinte à la haute situation dont il jouit actuellement.

En résumé, la création du corps du Contrôle de l'Administration de l'Armée a constitué une solution tout à fait heureuse de la loi du 16 mars 1882 au problème des relations du commandement et de l'administration en matière militaire. Il en est résulté, en outre, la constitution d'un corps d'élite administrative qui par son rôle et ses connaissances apporte une aide et des lumières extrêmement précieuses au Ministre. La méthode du contrôle est même peut-être à ce point de vue plus efficace que celle de l'inspection en raison du fait que les mesures de redressement ne pouvant être prises que par le Ministre, les rapports des contrôleurs sont d'une part plus détaillés et d'autre part, mieux étudiés à l'Administration centrale.

§ II

VÉRIFICATIONS DU GÉNÉRAL COMMANDANT LA RÉGION

De même que le Ministre vis-à-vis de l'Administration de l'Armée, le Général commandant une région doit exercer une surveillance sur l'administration dans sa région. Etant plus près, il a plus de facilité pour se déplacer lui-même. Il peut constater par des inspections, au cours desquelles

il redresse les erreurs, que les troupes sont pourvues de tout ce qui leur est alloué par les règlements et les décisions ministérielles, que les approvisionnements des magasins sont au complet, en bon état d'entretien et disponibles pour l'entrée en service, enfin que les lois et règlements sont exactement appliqués dans tous les services.

Mais les généraux sont très absorbés par leurs travaux d'ordre purement militaire; ils n'ont pas toujours les capacités techniques suffisantes pour vérifier tous les détails d'administration. Enfin il est d'habitude que leurs inspections soient annoncées assez longtemps à l'avance et dans ce cas il est bien rare que tout ne soit pas en parfait état.

Pour ces raisons, la loi du 16 mars 1882 a placé auprès d'eux des directeurs de service à caractère purement technique. Ceux-ci doivent exercer une surveillance permanente sur toutes les opérations du personnel de leur service. Ils doivent procéder ou faire procéder à des revues d'effectifs, à des vérifications de caisses, à des recensements de matériels et à tous autres moyens de vérifications prévus par les règlements ou prescrits soit par le Ministre, soit par le Général.

En ce qui concerne les corps de troupe, la loi de 1882 n'avait pas prévu d'intermédiaire administratif entre eux et le Général commandant la région, sauf cependant en matière purement comptable conformément à l'autre disposition ne donnant pas la délégation des crédits aux généraux mais aux directeurs de service placés auprès d'eux; l'ordonnateur secondaire des allocations aux corps de troupe est le directeur de l'Intendance qui d'ailleurs sous-délègue ses crédits à des intendants ordonnateurs sous-délégués.

Ce sont ces derniers qui établissent les mandats au profit des corps de troupe et, par suite, comme tout ordonnateur de paiements « à bon compte » ils doivent suivre l'emploi comptable des deniers qu'ils ont ordonnancés. Ils ont donc le droit de procéder à des vérifications inopinées de la caisse et de la comptabilité des divers agents du corps de troupe. Mais leur investigation ne pouvait aller au-delà de la régularité matérielle des pièces comptables et de l'existence des deniers en caisse. D'ailleurs, en cas de contestation, il devait en être référé au Général commandant la région. Jamais le fonctionnaire de l'Intendance n'avait légalement le droit d'apprécier l'administration même du corps de troupe ni au point de vue de sa régularité ni de son opportunité.

Le général n'ayant lui-même pas la possibilité de procéder à une vérification sérieuse, au lendemain même du vote de la loi du 16 mars 1882, les Ministres chargés de son application ont cherché à en combler les lacunes par voie de règlements, instructions et même simples circulaires.

Pour réagir contre la pratique antérieure, le Sénat s'était obstinément refusé à confier aux intendants la « surveillance administrative » des corps de troupe ; or, tous les textes d'application de la loi qualifient cependant ainsi le rôle de ces fonctionnaires.

Les Directeurs de l'Intendance et les intendants militaires devenaient ainsi les auxiliaires des officiers généraux. Les réglementations particulières aux masses les obligeaient à émettre des observations et propositions au sujet de la gestion de ces fonds. Enfin l'Intendance devait donner aux Conseils d'administration des avis et des instructions.

Ces mesures, inspirées par le désir de suppléer à l'insuf-

fisance du contrôle organisé par la loi, augmentèrent le rôle des intendants. Elles soulevèrent évidemment les protestations des corps de troupe qui se basaient sur la loi elle-même.

En 1906, un nouveau décret fut élaboré mais la seule réforme accomplie fut de changer la qualification des intendants militaires qui furent dès lors « chargés de la vérification des comptes » au lieu d'être « chargés de la surveillance administrative ». Les généraux eurent en outre la possibilité de donner aux intendants des délégations permanentes ou temporaires de leurs pouvoirs de surveillance administrative.

Les auteurs du décret de 1906 ont obéi à une nécessité devant l'impossibilité où ils se trouvaient d'organiser, avec toutes les garanties de contrôle désirables, une administration régimentaire strictement conforme à l'esprit et à la lettre de la loi, ils ont cherché à prévenir les conséquences fâcheuses en donnant aux textes une interprétation tellement extensive qu'elle touchait à l'illégalité.

Cette situation ne pouvait être maintenue sans danger et c'est la raison pour laquelle de nombreuses propositions avaient été faites pour modifier la loi du 16 mars 1882. Il ne s'agissait pas de remettre en discussion le principe de la subordination de l'administration au commandement, mais de le concilier avec l'exercice d'un contrôle local efficace, confié à des autorités autres que les généraux mais agissant en leur nom. Les cas sont nombreux où le contrôle est confié à des personnels délégués d'une autorité chargée de la surveillance administrative sans que cette dernière estime pour cela ses prérogatives diminuées.

Par suite, dans l'exercice de cette attribution les fonctionnaires de l'Intendance ne devraient pouvoir, en aucun

cas, donner des ordres ou des autorisations aux administrateurs des corps de troupe, ils rendraient simplement compte de leur mission au commandement qui seul aurait qualité pour prendre toutes décisions.

Les commandants de région auraient ainsi à leur disposition une sorte de corps de contrôle. C'est la solution adoptée par la loi du 19 décembre 1934. Celle-ci spécifie en effet que la surveillance du commandement sur l'opportunité des actes administratifs des corps de troupe, doit être constante et effective et que, pour l'exercer, le Général commandant la région dispose de fonctionnaires de l'Intendance en leur donnant à cet effet une délégation permanente.

Les intendants militaires, ainsi délégués, adressent leurs comptes-rendus et propositions aux généraux dont relèvent les corps intéressés, qui les transmettent au Général commandant la région par l'intermédiaire du directeur régional de l'Intendance. Ils en avisent, d'autre part, les chefs de corps intéressés.

Cependant, le décret du 8 janvier 1935 sur l'administration des corps de troupe, n'a pas osé appliquer la loi du 19 décembre 1934 à la gestion des ordinaires, étant donné le caractère privé que l'on reconnaît encore aux deniers de ces fonds. La délégation permanente du commandement s'applique seulement à la vérification de la régularité de comptes, quant à la surveillance de la gestion proprement dite, elle est exercée normalement par le commandement qui peut cependant donner à ce sujet une délégation temporaire ou spéciale aux fonctionnaires de l'Intendance. Il paraît possible de regretter cette timidité; les fonds de l'ordinaire ne se distinguent par aucun caractère saillant des

fonds des autres masses, d'autant moins que, depuis 1905, les crédits prévus à ce titre au budget ont été enlevés des chapitres de solde et font l'objet d'un chapitre spécial tout comme l'habillement ou le couchage ; en outre la méthode des ordinaires n'existe pas dans les écoles militaires gérées comme des corps de troupe, où l'alimentation est assurée par une masse spéciale. Cette lacune d'ailleurs n'est pas bien grave car, dans la pratique, le commandement donnera toujours à ce sujet une délégation à l'intendant militaire pour mettre sa responsabilité à couvert.

Une autre réserve est faite par le décret du 8 janvier 1935 au pouvoir de l'intendant militaire agissant en vertu de la délégation permanente du commandement. Ce fonctionnaire ne peut constater l'existence réelle des officiers, sous-officiers, hommes de troupe et animaux inscrits sur les contrôles d'un corps de troupe suivant la procédure des revues d'effectifs prévue par le règlement sur la solde, qu'en vertu d'ordres donnés par les généraux. Cette réserve s'explique mieux parce que les revues d'effectifs sont extrêmement gênantes pour l'instruction de la troupe et qu'il importait d'éviter qu'un fonctionnaire trop zélé ne mette trop souvent ce lourd appareil en mouvement. L'époque des passe-volants n'existe heureusement plus. Si toutefois un doute subsistait à l'égard d'un corps de troupe, l'intendant militaire n'aurait qu'à signaler le fait au général pour que celui-ci lui donne immédiatement l'ordre de procéder à toutes les revues utiles.

En résumé, la situation réglementaire créée depuis 1906 est devenue légale et elle a été perfectionnée puisque la délégation donnée aux intendants militaires est permanente et, en quelque sorte, obligatoire. La surveillance adminis-

trative du commandant de région peut ainsi être effectuée légalement.

§ III

VÉRIFICATIONS DES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT ET DES CHEFS DE CORPS

Dans les établissements, le chef d'établissement est responsable de la bonne marche de celui-ci ; il n'a pas évidemment à en surveiller l'administration, mais il doit s'assurer de la façon dont ses ordres sont exécutés. Il doit, en outre, procéder à des vérifications de la caisse du gérant d'avances ainsi que de la comptabilité de son établissement.

Dans les corps de troupe, la surveillance est nettement réglementée. Le chef du corps responsable de l'administration de son régiment, s'assure que le major exerce une surveillance active et constante sur la gestion des officiers comptables, des commandants d'unité et des autres agents chargés de fonctions administratives. Il s'assure de l'existence effective des fonds que doit contenir la caisse du corps et mentionne le résultat de ses vérifications de caisse au registre-journal des recettes et des dépenses.

Le major, qui auprès du chef de corps remplit un peu le rôle des directeurs de service auprès du Général commandant de région, exerce une surveillance permanente de tous les détails d'administration et de comptabilité dont les officiers comptables, les commandants d'unité et les autres agents remplissant des fonctions administratives dans le corps sont respectivement chargés. Il signale au chef de corps les abus et les irrégularités qu'il reconnaît et lui soumet les mesures qui lui paraissent devoir être prises pour assurer

la bonne administration du corps. Il veille à ce que le trésorier touche exactement aux échéances de paiement et aux époques fixées par les règlements, instructions ministérielles, cahiers des charges, marchés, conventions, toutes les sommes dont cet officier doit faire recette tant sur la signature du major que sur son propre acquit et à ce que les sommes ainsi perçues soient inscrites au registre-journal en même temps que déposées dans la caisse ou inscrites au crédit du compte-courant postal.

Le major s'assure en outre que le trésorier acquitte sans délai les dépenses autorisées. Il vérifie et paraphe inopinément le registre des déplacements dans les conditions prévues par le règlement sur les frais de déplacement des militaires isolés. Il effectue des vérifications fréquentes et inopinées de la caisse du corps ; en cas d'irrégularité, il rend compte immédiatement au chef de corps qui avise l'intendant militaire. Il vérifie l'exactitude des registres et de toutes pièces établies par les officiers comptables et les autres agents chargés de fonctions administratives, ainsi que les écritures des unités administratives qu'il a pour mission spéciale de rapprocher des écritures générales du corps.

§ IV

CONCLUSION

En résumé, actuellement, les vérifications directes en cours d'exercice sont effectuées à tous les échelons de la hiérarchie militaire par les autorités responsables. Le chef de corps y procède dans son corps de troupe, le chef d'établissement dans son établissement, le Général commandant

de région dans sa région militaire et enfin le Ministre pour l'ensemble de l'Armée. Toutes ces autorités ont le droit de vérifier dans leurs tournées d'inspection tous les actes administratifs effectués par tous les agents qui leur sont subordonnés. Au cas où une erreur est relevée, ils ont le droit de la faire réparer immédiatement et de donner des instructions pour qu'elle ne se reproduise pas par la suite.

Ces autorités sont évidemment obligées de s'adjoindre des agents pour les aider dans ce rôle d'inspecteur. Le Ministre dispose des Contrôleurs de l'Administration de l'Armée, le Général commandant de région des Directeurs de service et, vis-à-vis des corps de troupe, des intendants militaires, enfin, le chef de corps, du major ; les chefs d'établissement n'ayant que des attributions administratives n'ont besoin de personne pour exercer la surveillance nécessaire.

Mais, pour éviter de tomber dans la subordination du commandement à l'administration, pour éviter également qu'un agent irresponsable à cet égard n'accomplisse des actes d'administration à la place des administrateurs eux-mêmes, les autorités chargées du contrôle n'ont pas le droit de redresser, mais simplement de se rendre compte et de proposer une décision. Ils deviennent selon la définition donnée plus haut, des contrôleurs. Toutefois, les Directeurs de service et, vis-à-vis des corps de troupe, les intendants ont le droit de rectifier, sauf cependant appel au Général commandant la région, les erreurs en matière de comptabilité pure, en raison de leur qualité d'ordonnateur secondaire ou sous-délégataire.

Cette fonction de contrôle paraît donc être organisée aussi bien qu'il est possible à l'intérieur du Département de la Guerre. Il est indispensable que les vérifications directes

soient relativement fréquentes et très détaillées car seules elles permettent de se rendre compte véritablement de la marche exacte du service et de la valeur des justifications requises pour l'exercice du contrôle sur pièces ; ces deux contrôles se renforcent mutuellement, mais leur efficacité respective ne tarde pas à diminuer considérablement si l'un d'eux vient à faire défaut.

CHAPITRE VII

CONTROLE « A POSTERIORI »

Le contrôle *a posteriori* consiste à examiner ultérieurement toutes les pièces de dépenses pour découvrir les irrégularités qui ont pu échapper aux autres contrôles de façon à en corriger les effets dans la mesure du possible et à prendre des dispositions pour en éviter le retour. De plus, il présente l'avantage d'obliger les agents à plus de soins dans leurs travaux parce que ceux-ci seront vérifiés plus tard.

Ce contrôle doit porter non seulement sur les comptables, mais encore sur les ordonnateurs et les administrateurs; vis-à-vis de ces derniers, il doit être effectué quant à la régularité et quant à l'opportunité des actes examinés.

§ I

CONTROLE « A POSTERIORI » DES COMPTABLES

Les Trésoriers Payeurs Généraux reçoivent des comptes qui leur sont rendus de clerc à maître par leurs comptables subordonnés et par les régisseurs d'avances. Ils sont eux-mêmes soumis à la juridiction de la Cour des Comptes.

Pour toutes les dépenses de solde, de frais de déplacement, d'allocations aux masses, les deniers sortent des

caisses du Trésor sans que la réalité du service fait soit jamais rapportée au Trésorier Payeur Général. Toutefois, l'Administration centrale de la Guerre transmet à la Cour des Comptes les principaux documents relatifs à ces paiements. Cette haute juridiction reçoit les revues de liquidation, pour la solde, les rapports de liquidations appuyés des états de liquidation et des décomptes de libération ou des documents en tenant lieu, pour les masses, enfin, pour les frais de déplacement, les rapports et les états de liquidations appuyés des relevés sommaires établis par les intendants militaires centralisateurs, des mandats et des extraits du registre de déplacement. Grâce à cette procédure la Cour reçoit justification de la réalité du service fait pour toute sortie de numéraire des caisses du Trésor sans aucune exception.

Le contrôle *a posteriori* sur les trésoriers des corps de troupe semble devoir être examiné de plus près.

Chacun de ces officiers est à la fois régisseur d'avances ordinaire en ce qui concerne certaines dépenses pour lesquelles le corps a fait l'avance des deniers à l'Etat, régisseur d'avances d'un type spécial en matière de solde et de frais de déplacement, enfin comptable des deniers de l'administration autonome du corps de troupe considéré comme traitant à forfait avec l'Etat pour l'entretien des hommes, suivant la méthode des masses et des ordinaires.

Le contrôle *a posteriori* sur le trésorier est donc effectué de ce triple point de vue. Pour les régies de dépenses des deux types, le trésorier en rend compte normalement soit, comme tous les autres régisseurs, au Trésorier Payeur Général pour les avances à l'Etat, soit à l'intendant ordonnateur secondaire pour la solde et les frais de déplacements, en

présentant des pièces justificatives¹. Dans ces deux cas, la Cour des Comptes sera ultérieurement appelée à procéder à sa vérification normale.

Mais, en ce qui concerne les masses et les ordinaires, l'intendant ordonnateur secondaire et, plus tard, la Cour des Comptes, ont seulement le pouvoir de vérifier les droits du corps, c'est-à-dire les recettes effectuées par le trésorier, et non pas les dépenses. Il est donc indispensable qu'un contrôle *a posteriori* spécial soit effectué sur le comptable du corps de troupe à l'égard de ces dépenses. De plus, étant donné le principe de l'unité de caisse, ce contrôle doit s'appliquer non seulement à la vérification des comptes afférents à ces abonnements, mais encore à toute la comptabilité du corps de troupe.

Un premier contrôle *a posteriori* des comptes existe à l'intérieur même du corps de troupe. Le major est en effet chargé de vérifier l'exactitude des registres et de toutes les pièces établies par les officiers comptables et par les autres

1. En matière de régie d'avance ordinaire, le trésorier remet au Trésorier Payeur Général les pièces justificatives ordinaires, facture, mémoire, etc... En matière de solde et de frais de déplacement, le trésorier doit apporter à l'intendant la preuve de la remise aux intéressés de tous leurs droits ; la remise de la solde aux officiers et sous-officiers à solde mensuelle est constatée par la signature des ayants-droit sur les feuilles d'émargement ouvertes par le trésorier et vérifiées par le major ; en ce qui concerne les militaires à solde journalière, seule est constatée la remise du prêt aux commandants d'unité administrative par la remise que fait ce dernier au trésorier d'une feuille de prêt. Sur ce dernier point, la situation paraît devoir changer bientôt car l'instruction provisoire du 16 novembre 1934 spécifie que la preuve de la remise de la solde à chaque militaire à solde journalière sera rapportée au trésorier sur des carnets de prêt où chaque intéressé a émargé.

Ces divers documents doivent être vérifiés par l'intendant comme toutes les comptabilités des corps de troupe.

En ce qui concerne les indemnités de frais de déplacement, la constatation de la remise aux intéressés des fonds est effectuée par l'émargement de l'intéressé sur le registre des déplacements. En outre, au moment de la remise des feuilles de déplacement ou des titres en tenant lieu il est apposé sur ce document un timbre humide portant la mention payé.

L'intendant peut ainsi vérifier la réalité du paiement aux intéressés.

agents chargés de fonctions administratives ; il doit également contrôler les écritures des unités administratives et il a pour mission spéciale de les rapprocher des écritures générales du corps. Le chef de corps vise et arrête les comptes après constatation par le major de la régularité des recettes et des dépenses et de la justification de ces opérations par des pièces à l'appui. Mais il est nécessaire qu'une autorité extérieure effectue un contrôle *a posteriori*.

Aux termes de l'art. 23 de la loi du 16 mars 1882 modifiée par la loi du 19 décembre 1934, ce soin incombe aux intendants militaires, qui poursuivent, dans la forme voulue la régularisation des comptes en deniers et en matières. Ces fonctionnaires ont toute initiative pour effectuer ces vérifications et régularisations qui embrassent les recettes comme les dépenses, les entrées comme les sorties. Ils prescrivent les redressements et les rectifications nécessaires. Les intendants militaires vérifient de cette façon toutes les comptabilités tenues dans les corps de troupe ainsi que les pièces justificatives qui les appuient.

Ils exercent leur pouvoir sur le registre-journal des recettes et des dépenses, sur le registre de centralisation, sur les registres des entrées et des sorties du matériel et sur ceux des comptes ouverts, avec les chefs ouvriers, dans les quinze jours qui suivent l'époque à laquelle les inscriptions de ces registres ont pu être closes, certifiées par le comptable qualifié et visées par le chef de corps après vérification du major.

De même, ils vérifient les comptes annuels d'emploi du matériel de l'Etat, les inventaires estimatifs du matériel au compte des masses et les comptes d'emploi des masses. Ces derniers sont établis dès que la centralisation du qua-

trième trimestre est arrêtée ; ils sont vérifiés par l'intendant militaire et renvoyés aux corps de troupe accompagnés de toutes les pièces justificatives.

L'intendant militaire n'agit plus en matière de vérification des comptes de l'ordinaire qu'en vertu de la délégation permanente du commandement, par suite du caractère spécial reconnu à ces fonds ; mais cela ne modifie pratiquement pas l'efficacité du contrôle.

Ainsi, en matière de masses et d'ordinaires, seul l'intendant militaire exerce en dehors du corps de troupe, une vérification sur la régularité de la comptabilité par son examen intrinsèque et par sa comparaison avec les pièces justificatives. Il joue vis-à-vis du trésorier, le rôle de la Cour des Comptes à l'égard des comptables du Trésor.

Ce résultat est normal puisque ces dépenses ne sont pas à la charge du Trésor. Quant à l'efficacité même du contrôle *a posteriori*, elle ne paraît pas en souffrir. En effet, le contrôle du Trésorier Payeur Général ne se concevrait pas et la Cour des Comptes est actuellement encombrée de documents en raison du développement sans cesse croissant des attributions de l'Etat, alors que l'effectif de ses magistrats n'a pas augmenté, ce qui l'oblige à rendre ses arrêts avec de grands retards. Le contrôle spécial des masses et des ordinaires présente, involontairement sans doute, un essai de décentralisation dans le contrôle *a posteriori* des comptables. Comme il est effectué à une date très rapprochée de la clôture des comptes par des fonctionnaires spécialisés et n'ayant que peu de corps de troupe à vérifier, il paraît présenter de nombreux avantages de fait.

Ce contrôle spécial renforce en outre le contrôle de l'intendant militaire ordonnateur secondaire en matière

de solde et de frais de déplacement. Il est également précieux dans le cas d'une avance à l'Etat remboursée par la procédure de la régie d'avance parce que le Trésorier Payeur Général reçoit seulement justification des dépenses dont il lui est demandé le remboursement, mais n'a aucun droit de regard sur la comptabilité même du régisseur.

§ II

CONTROLE « A POSTERIORI » SUR LES ADMINISTRATEURS ET LES ORDONNATEURS

Un contrôle *a posteriori* sur les ordonnateurs et les administrateurs est organisé d'une façon rigoureuse dans le Département de la Guerre. Un procédé spécial a d'ailleurs été institué à l'égard des dépenses effectuées par les corps de troupe au titre de leurs masses et de leurs ordinaires.

A. Les dépenses des corps de troupe

Le corps de troupe a touché les deniers auxquels il avait droit et rien que ceux-là ; le Trésor a payé toutes les dépenses qui lui incombent. De nombreux contrôles l'ont constaté. L'Etat pourrait se désintéresser de l'emploi de ces deniers par les corps de troupe. Mais le service du corps est un service d'Etat et celui-ci doit veiller à sa bonne exécution.

Ce rôle constitue la surveillance administrative. Celle-ci s'exerce, indépendamment des inspections au cours de l'exécution du service, par l'établissement d'un contrôle *a posteriori*. De même que le Ministre est obligé de rendre des comptes de sa gestion au Parlement, de même les corps de troupe doivent rendre compte de leur administration à

leurs chefs hiérarchiques, c'est-à-dire d'abord au commandement, ensuite au Ministre.

Le Général commandant la région est tenu d'effectuer un contrôle *a posteriori* de l'administration des corps de troupe. Il doit donc s'assurer que l'emploi des fonds et des matières a été effectué conformément aux lois et règlements en vigueur, c'est-à-dire exercer un contrôle de la régularité des dépenses des corps de troupe. Il est en outre chargé de vérifier si cette administration est dirigée avec sagesse, économie et souci constant de donner satisfaction à la fois aux intérêts de la troupe et à ceux de l'Etat, en un mot, d'exercer un contrôle de l'opportunité.

Les constatations nécessaires sont particulièrement faciles à effectuer au moment de la vérification des comptes du corps de troupe ; ces derniers, en effet, font apparaître les faits dont ils sont la représentation.

Il serait tout naturel que le Général commandant de région, dans l'impossibilité d'effectuer lui-même ce travail, confiât aux intendants militaires le soin de se documenter à ce sujet. Mais, comme pour la vérification directe en cours d'exécution du service, la loi du 16 mars 1882, par défiance contre le corps de l'intendance, ne leur a pas attribué ce rôle. La pratique et la réglementation avaient tenté de suppléer à cette lacune en autorisant le Général à prendre les intendants chargés de la vérification des comptes comme délégués. La loi du 19 décembre 1934 a légalisé ce procédé.

Actuellement, le commandement doit donner délégation permanente à ces fonctionnaires. Ceux-ci adressent aux chefs de corps toutes demandes d'explications qu'ils jugent utiles, mais au nom du Général. Ils ne peuvent pas statuer personnellement ; ils adressent simplement leurs comptes

rendus et leurs propositions aux généraux auxquels relèvent les corps intéressés et ceux-ci les transmettent par l'intermédiaire du Directeur de l'Intendance, au Général commandant la région qui ainsi renseigné peut statuer.

En ce qui concerne les ordinaires, la délégation donnée aux intendants militaires n'est encore que temporaire et spéciale, mais c'est là un acheminement indéniable vers une assimilation aux masses.

En résumé, sur les dépenses payées par les corps de troupe en tant qu'administrateurs traitant à forfait avec l'Etat, le contrôle *a posteriori* de la régularité et de l'opportunité des actes de gestion est effectué à l'échelon région par le Général commandant et il est efficace parce que le soin en est confié aux intendants militaires.

Le Ministre n'est jamais à même de vérifier la gestion des ordinaires. Quant aux masses, il reçoit annuellement pour chacune d'elles un résumé général faisant ressortir distinctement par rubrique de recettes ou de dépenses en deniers et en matières, la somme totale des opérations de l'année ; l'avoir de la masse au premier et au dernier jour de l'année y est indiqué séparément pour les deniers et pour les matières ainsi que pour l'ensemble. Le résumé général étant vérifié par l'intendant militaire et certifié par lui conforme au compte de gestion, le Ministre dispose d'un document présentant toutes les garanties d'exactitude pour effectuer son propre contrôle.

B. *Contrôle a posteriori des liquidations opérées par les ordonnateurs secondaires*

On a coutume de dire que la liquidation des dépenses du Département de la Guerre est faite postérieurement à leur

ordonnancement ; l'instruction du 17 mars 1904 sur la « liquidation des dépenses de la Guerre » se rapporte uniquement aux opérations de vérifications qui interviennent *a posteriori*. Il existe, en effet, en dehors du contrôle du payeur sur l'ordonnateur, un contrôle *a posteriori* extrêmement intéressant. La liquidation effectuée par l'ordonnateur secondaire n'est que provisoire et elle est susceptible d'être modifiée au cours des vérifications successives et jusqu'à la revision définitive effectuée par le Ministre. Toute différence constatée entre la liquidation définitive et le mandatement effectué oblige, suivant le cas, soit à un reversement au Trésor, soit à un mandatement supplémentaire.

La liquidation primitive des dépenses avant le mandatement est confiée aux ordonnateurs ; elle est effectuée sur le vu de pièces justificatives, factures, mémoires, états de traitement ou de solde, etc.

Postérieurement, en principe, chaque trimestre, l'ordonnateur opère une revision de celle-ci, puis un contrôle hiérarchique est effectué. La procédure est à peu près la même pour toutes les dépenses, à l'exception des dépenses de solde et assimilées dont il sera traité plus loin.

Les dépenses des services autres que celui de l'Intendance sont inscrites sur des bordereaux trimestriels distincts par section, chapitre et article du budget et tenus par les gestionnaires des établissements ou par les corps de troupe. Leurs en-têtes sont la reproduction des rubriques budgétaires suivant lesquelles le compte définitif de l'exercice est rendu.

Il existe deux sortes de bordereaux trimestriels, les uns pour les dépenses acquittées sur mandats d'avances, les autres pour celles qui ont fait l'objet d'émission de mandats directs.

La minute de ces documents est ouverte le premier jour de chaque trimestre ; les dépenses y sont inscrites au fur et à mesure de leur paiement ou de leur mandatement. Lorsque les inscriptions d'un trimestre sont terminées, les totaux sont effectués et les résultats obtenus sont reportés à la dernière page du bordereau trimestriel « récapitulation » qui contient également le détail des mandats d'avances émis au titre du trimestre considéré.

Les bordereaux trimestriels sont appuyés de la deuxième expédition des factures, mémoires, etc., des quittances et, en général, du double des pièces mises à l'appui de l'ordonnancement d'un paiement.

En ce qui concerne le Service de Santé et les écoles militaires, les résultats des bordereaux trimestriels sont inscrits sur des comptes trimestriels en deniers faisant ressortir par rubrique budgétaire le montant des dépenses faites pour le compte de l'établissement considéré. Les bordereaux trimestriels et leurs pièces justificatives y sont toujours joints.

A l'aide de ces documents, les ordonnateurs secondaires établissent des rapports de liquidation. Ceux-ci présentent deux divisions : « droits constatés et ordonnancements », « résultats de la vérification des titres produits par les créanciers ». Ils sont terminés par des tableaux destinés à la revision ministérielle. Les Directeurs ordonnateurs secondaires inscrivent en une seule ligne et par rubrique budgétaire les résultats des bordereaux trimestriels ou des comptes trimestriels (Service de Santé). L'expédition du rapport de liquidation destiné au Ministre est appuyée des bordereaux trimestriels ou des comptes trimestriels et des pièces justificatives afférentes à ces derniers documents.

Dans le Service de l'Intendance, il faut faire une distinction entre les dépenses de solde et les autres.

Pour ces dernières, les gestionnaires tiennent également des bordereaux trimestriels appuyés de toutes les pièces justificatives mais seulement pour les dépenses acquittées sur mandats d'avances. Les corps de troupe tiennent, d'une part, pour leurs avances, des relevés de dépenses appuyés des factures, mémoires, etc., et, d'autre part, pour les allocations qui leur sont dues au titre des masses, des décomptes de libération.

Les intendants militaires procèdent alors à la liquidation ; comme ordonnateurs sous-délégués, ils établissent des documents en tous points semblables aux rapports de liquidation mais qui prennent le nom d'« états de liquidation »¹.

Les minutes des états sont ouvertes par les intendants militaires au début de chaque trimestre. Les dépenses payées sur mandats directs sont inscrites à l'aide de la deuxième expédition des factures, mémoires, etc. ; en somme à leur égard, l'état de liquidation remplace le bordereau trimestriel. Les états de liquidation comprennent également en une seule ligne les résultats de chaque bordereau trimestriel des dépenses payées sur mandat d'avances des gestionnaires, ainsi que ceux de chaque relevé des dépenses des corps de troupe, de chaque décompte de libération des masses et de chaque relevé sommaire des frais de déplacements.

L'état de liquidation présente donc la récapitulation de toutes les opérations de liquidation effectuées par les

1. La procédure d'établissement des états de liquidation en matière de frais de déplacement a été étudiée dans le chapitre « ordonnateurs et comptables ».

intendants ordonnateurs sous-délégués au cours d'un trimestre.

Une expédition est adressée, avec toutes les pièces justificatives, au Directeur régional de l'Intendance ordonnateur secondaire. Ce dernier établit des rapports de liquidation, toujours par rubrique budgétaire, où sont portés en une seule ligne les résultats des états de liquidation correspondants de tous les intendants sous-délégués de la région. Le Directeur de l'Intendance mentionne sur ces rapports les résultats de ses vérifications, puis il les arrête et il en transmet au Ministre une expédition accompagnée des états de liquidation, ou des comptes trimestriels dans le cas des écoles, avec toutes les pièces justificatives.

En somme toutes ces opérations consistent en des centralisations de documents après vérification. Lorsque les liquidateurs estiment qu'il y a lieu de redresser les factures, mémoires, etc., ils en font aviser immédiatement le créancier. Les « trop-perçus » et les « moins-perçus » reconnus par ceux-ci sont reversés au Trésor ou mandatés au profit des intéressés. Dans le cas de contestation, les feuilles de vérification adressées aux intéressés et sur lesquelles ils ont été invités à consigner leurs explications, sont jointes aux liquidations.

Les dépenses de solde donnent lieu à l'établissement de documents spéciaux appelés « revues de liquidation », qui constituent de véritables vérifications *a posteriori*. Il en a été traité dans le chapitre de la séparation des fonctions entre les ordonnateurs et les comptables. Les revues de liquidation des corps de troupe sont adressées directement à l'Administration centrale par les ordonnateurs sous-délégués. Au contraire, celles relatives aux militaires

sans troupe sont adressées au Directeur de l'Intendance avec les pièces à l'appui. Le contrôle mutuel de l'intendant militaire et du corps de troupe n'existe pas en effet à leur égard.

Dès la réception des rapports de liquidation par l'Administration centrale, les bureaux administratifs dans chaque direction intéressée procèdent à leur vérification. Si l'examen de ces documents et des pièces qui sont à l'appui, donne lieu à des observations, le Ministre fait donner connaissance aux intéressés, par l'intermédiaire des liquidateurs auxquels les rapports sont communiqués, des modifications qui paraîtraient devoir être apportées au montant de leurs titres de créances afin de les mettre à même de produire des justifications complémentaires. Si dans le délai d'un mois, les créanciers n'ont pas répondu, il est passé outre et les rapports de liquidation, après leur renvoi au Ministre, sont arrêtés par les bureaux au chiffre résultant de leur vérification, sous réserve, bien entendu, des droits que les intéressés feraient valoir ultérieurement.

Après avoir été arrêtés par les bureaux administratifs, ces documents sont adressés à la Direction du Contrôle qui procède à une nouvelle vérification. Le travail est effectué par un certain nombre d'auxiliaires permanents, appelés vérificateurs, choisis après examen parmi d'anciens trésoriers de corps de troupe ou gestionnaires d'établissement. Ces vérificateurs sont très spécialisés et très au courant du règlement dont ils ont à vérifier l'application. En raison de leur expérience, ils ont de plus une grande habitude des fautes qui sont généralement commises, et de la façon dont elles peuvent apparaître dans les écritures, même si celles-ci semblent régulières.

Les rapports de liquidation donnant lieu à des observations sont renvoyés, par feuilles de vérification aux bureaux intéressés ; ceux-ci opèrent d'office les rectifications nécessaires ou retournent ces documents aux liquidateurs.

Les résultats de ces rapports sont centralisés, par le Bureau des liquidations et comptes en deniers, dans un rapport général soumis à la signature du Ministre.

Les rapports de liquidation sont ensuite renvoyés aux bureaux administratifs, avec l'indication de la date de l'approbation ministérielle.

Telle est l'organisation, particulière au Département de la Guerre, du contrôle *a posteriori* des liquidations.

C. Contrôle des mandatements

A la fin de chaque année et à la fin de chaque exercice, les ordonnateurs secondaires font parvenir à la Direction du Contrôle des relevés ou comptes d'emplois présentant par chapitre et subdivision budgétaire le montant des crédits qui leur ont été délégués, des mandats délivrés par eux et des paiements effectués ; les bordereaux des paiements signés des Trésoriers Payeurs Généraux de chaque département y sont joints. A la clôture de l'exercice les ordonnateurs secondaires envoient en outre un bordereau général et définitif des sommes employées sur les crédits de délégation appuyé des bordereaux partiels, par département, des crédits restés sans emploi, dûment visés par le Trésorier Payeur Général.

La Direction du Contrôle procède alors avec le Ministère des Finances à un pointage par département des chiffres de paiement accusés par les bordereaux généraux et définitifs avec ceux des agents du Trésor. Un contrôle hié-

rarchique à la fois des ordonnateurs secondaires et des Trésoriers Payeurs Généraux est ainsi effectué. L'accord étant établi, il est procédé à l'annulation des crédits de délégation restés sans emploi ou, le cas échéant, en ce qui concerne les dépenses payables sur réquisition, à l'ouverture de crédits de régularisation pour combler les insuffisances.

Toutes ces opérations sont portées à la connaissance des bureaux administratifs et des ordonnateurs secondaires. Pour ce faire, la Direction du Contrôle établit, pour chaque service de la Guerre, un état appelé « compte de l'emploi des crédits ministériels », faisant connaître par chapitre et subdivision budgétaire, le titulaire des crédits, le montant des crédits délégués, les sommes réellement employées et enfin soit les sommes restées libres et annulées, soit les insuffisances pour lesquelles des crédits ont été délégués.

Les bureaux administratifs inscrivent les crédits annulés et les crédits de régularisation sur leur registre de fonds qui doit présenter alors des résultats identiques à ceux du compte précité.

Etablissement du compte

Après la revision ministérielle dont il a été parlé plus haut, les rapports de liquidation sont inscrits par les bureaux administratifs sur le « registre des comptes définitifs ».

A la Direction du Contrôle (bureau des liquidations et des comptes en deniers), il est tenu un registre général des droits constatés sur lequel sont inscrits par section, chapitre et article, les rapports de liquidation et les rapports de réduction de dépense aussitôt après la revision ministérielle.

En fin d'exercice les totalisations de chaque subdivision

budgetaire donnent le chiffre global du compte définitif, chiffre qui doit être le même que celui accusé d'une part par le registre des comptes définitifs tenu dans les bureaux administratifs et, d'autre part, par le registre des comptes généraux tenu par le bureau des fonds et ordonnances.

Il existe ainsi un contrôle mutuel à l'intérieur même de l'Administration centrale ; les registres de comptabilité tenus par les bureaux administratifs font d'ailleurs l'objet de vérifications annuelles par la Direction du Contrôle qui en rend compte au Ministre.

A l'aide de ces éléments, le bureau des liquidations et des comptes établit les « comptes généraux du Ministère de la Guerre ».

Tandis que le contrôle de la liquidation cherche à déceler les dépenses irrégulières quant à l'autorisation, le contrôle de l'ordonnancement ainsi que la comptabilité de l'ordonnancement ont pour but d'éviter les dépassements de crédits (ou d'opérer les régularisations nécessaires dans le cas de dépenses sur réquisition). Il permet en outre de contrôler les payeurs. Telle qu'elle est organisée actuellement, la comptabilité de l'ordonnancement qui vient d'être décrite semble répondre pleinement à son objet.

§ III

CONTROLE « A POSTERIORI » DU PARLEMENT

Les comptes généraux font l'objet pour le Département de la Guerre d'un document volumineux de plusieurs centaines de pages. Prenons par exemple le compte de 1926.

En tête de ce volume figure une note préliminaire résumant la gestion du Ministre. Cette note indique le montant

des crédits ouverts par la loi de budget : 4.296.756.000 frs, Par suite de modifications en augmentation ou en diminution résultant de lois et décrets subséquents, ce chiffre a été porté à 5.345.362.000 frs. En raison de dépassements de crédits sur certains chapitres (il ne s'agit guère que des chapitres de solde), il est demandé un crédit complémentaire de 147.334.000 frs., ce qui porterait le montant total des crédits à 5.492.696.900 frs. Mais sur ce chiffre il reste sans emploi 308.402.000 frs. étant donné que le montant des droits constatés n'est que de 5.184.294.000 frs ; de plus, le montant des paiements effectués n'ayant été que de 5.063.362.000 frs., il reste à payer à la clôture de l'exercice 120.932.000 frs. Sur les 5.492.696.000 frs. il faut donc annulér 429.334.000 frs.

En d'autres termes, le montant des crédits ouverts par la loi de budget et les lois et décrets subséquents doit être augmenté d'un crédit supplémentaire nécessaire pour le paiement des droits constatés sur certains chapitres et diminué d'une annulation de crédits en raison, d'une part, des excédents de crédits, par rapport aux droits constatés sur d'autres chapitres, d'autre part, des restes à payer à la clôture de l'exercice. Après l'exécution de ces opérations on doit trouver le montant des paiements effectués.

A la suite de cette note préliminaire figure un résumé des modifications survenues dans les crédits après le vote de la loi de budget ; il s'agit de l'explication du premier paragraphe de la note préliminaire.

Parmi les opérations en augmentation il est distingué les crédits supplémentaires ordinaires ouverts par lois ou par décrets pendant l'absence des Chambres, les crédits supplémentaires ouverts par décret au titre des dons et legs,

des fonds de concours, des rappels de solde au titre des exercices clos, des paiements effectués au titre des exercices clos.

Les opérations en diminution ont trait aux annulations ordinaires effectuées par les lois et décrets au moment de l'ouverture des crédits supplémentaires et à des annulations au titre des dons et legs, des fonds de concours.

Enfin, sont également portés en annulation par le même décret qui a apporté ouverture de crédit à ce titre et pour le même montant les rappels de solde payés au titre des exercices clos et périmés ; l'augmentation et la diminution de même montant qui apparaissent ainsi à ce titre constituent de simples mesures d'ordre parce que, comme il a déjà été dit, les dépenses de solde des exercices clos sont primitivement toujours imputées sur le chapitre de l'exercice courant. Cette mesure d'ordre va disparaître avec l'application du décret du 25 juin 1934, qui supprime la comptabilité des exercices clos pour les dépenses de personnels.

Après ce résumé, un tableau donne chapitre par chapitre l'historique des variations des crédits primitivement votés par la loi de budget. Ce tableau est très détaillé et comporte plusieurs parties : il y est mentionné les lois et décrets qui ont ouvert ou annulé des crédits d'abord au titre ordinaire, ensuite au titre des dons et legs, enfin au titre des fonds de concours.

Vient ensuite le compte définitif proprement dit du Ministre de la Guerre. Ce compte porte la mention de l'arrêté du Ministre lui-même ou de son secrétaire général à qui il a donné délégation. Il donne par chapitre budgétaire la situation des dépenses et le règlement des crédits.

La situation des dépenses fait ressortir le montant des

crédits accordés par la loi de budget et par les lois spéciales, le montant des droits constatés au profit des créanciers de l'Etat, le montant des paiements effectués et enfin le montant des restes à payer qui constitue la différence entre la deuxième et la troisième colonne. La différence entre la première et la deuxième colonne fait apparaître soit une insuffisance de crédit pour laquelle des crédits complémentaires sont demandés, soit un excédent de crédits qui doit tomber en annulation.

Le règlement des crédits a pour but d'assurer la concordance entre les crédits accordés et les paiements effectués : la deuxième partie du compte comprend donc 1^o les crédits complémentaires accordés pour l'excédent de dépenses sur les crédits ; 2^o les crédits annulés : a) au titre des crédits gagés par des ressources de diverses natures et non consommés par les dépenses dont l'annulation n'a lieu que sauf réouverture aux exercices suivants (dons et legs) ; b) au titre des crédits non consommés ; c) au titre des dépenses restant à payer à la clôture de l'exercice ; 3^o les crédits définitifs égaux aux paiements effectués.

A la suite du compte définitif se trouve placé le développement des dépenses effectuées par chapitres, articles, paragraphes et rubriques suivant la même contexture que celle du budget voté. Ces développements font ressortir par ligne budgétaire le montant des dépenses liquidées, le montant des paiements effectués et le montant des sommes restant à payer ; il est en outre donné pour l'ensemble du chapitre une explication de la différence existant entre les crédits accordés et le montant des dépenses. L'établissement de ces développements exige un travail énorme, étant donné le nombre considérable de lignes existant dans un chapitre

et du fait qu'une même pièce de dépense a généralement trait à plusieurs lignes d'un même chapitre. Souvent il est impossible d'établir une discrimination exacte ; celle-ci est simplement évaluée approximativement et par suite ne présente plus aucun sens. Un décret-loi du 25 juin 1934 a supprimé cette façon de procéder et désormais ces développements seront réduits à une seule ligne par chapitre. Il en résultera une simplification considérable, sans grand inconvénient, le Ministre étant libre de se mouvoir comme il l'entend à l'intérieur des chapitres. Les chapitres des dépenses d'exercices clos donnent le total des paiements effectués pendant l'année considérée au titre des exercices non périmés en faisant ressortir la part revenant à chacun de ces exercices.

L'état des remises de débets accordées à titre gracieux, les décrets de régularisation des dépenses secrètes, l'état indiquant par département et par chapitre les cessions de vieilles matières consenties en paiement de fournitures neuves dans les marchés par conversion, forment des annexes.

Le document se termine par un tableau comparatif des dépenses de l'exercice considéré avec celles de l'exercice précédent ; ce tableau donne les différences par chapitre et une explication très succincte de celles-ci.

Ce compte peut servir de base solide pour le contrôle parlementaire *a posteriori*. Il est facile de vérifier l'exactitude des crédits ouverts au Ministre de la Guerre, au moyen de la loi de budget et des diverses lois ou décrets subséquents.

Le montant des droits constatés est certes difficilement contrôlable puisque les rapports de liquidation restent à l'Administration centrale. Mais cela ne présente aucun inconvénient, le Ministre n'étant jamais tenté d'en grossir le

chiffre et les restes à payer tombant d'ailleurs en annulation.

Il est au contraire très important de vérifier le montant des paiements effectués ; ce travail, le Parlement n'est pas à même de le faire. La Cour des Comptes est au contraire toute désignée pour le suppléer sur ce point puisqu'elle a examiné les comptes des comptables. Il lui suffit de rapprocher ceux-ci des comptes des Ministres.

La Cour vérifie donc le montant des paiements effectués par chapitre ; elle ne pourrait toutefois pas arriver à descendre jusqu'aux lignes budgétaires. C'est une raison de plus pour approuver le décret du 25 juin 1934 qui a supprimé l'obligation d'établir les développements du compte dans la même forme que ceux du budget.

Grâce aux déclarations générales de conformité, le Parlement est donc certain de l'exactitude du compte qui lui est présenté et il peut apprécier pleinement la gestion du Ministre au point de vue du montant des dépenses effectuées par chapitre pour assurer la marche du service.

De même le Parlement ne peut pas vérifier si, dans cette gestion, toutes les règles de droit financier ont bien été appliquées. Le contrôle de la régularité à ce point de vue est encore effectué par la Cour des Comptes qui consigne ses observations dans un rapport au Président de la République. Dans le même document sont consignées les demandes d'explications adressées par voie de référé aux services incriminés avec les réponses mises en regard. Il y est indiqué également les remèdes que la Cour estime de nature à prévenir le renouvellement des infractions constatées pour l'avenir et les améliorations à apporter à notre système financier.

Dans le rapport sur les comptabilités vérifiées en 1928-

1929 la Cour se plaint des retards dans la production des comptes des comptables du Trésor et dans l'établissement des comptes généraux des finances et des comptes ministériels.

S'attachant plus particulièrement au Département de la Guerre la Cour critique un peu plus loin l'art. 123 du décret du 20 mars 1906 permettant les virements de masse à masse ; elle estime que ce texte est illégal, bien que traditionnel depuis plus d'un siècle, comme contraire aux prescriptions de l'art. 30 de la loi du 16 septembre 1871 : « aucun virement ne peut avoir lieu d'un chapitre à un autre ». Elle estime qu'il ne faut pas tenir le raisonnement consistant à dire que la règle de la spécialité ne doit être observée que jusqu'au moment du paiement aux masses. Le Ministre de la Guerre a indiqué dans sa réponse qu'une commission placée sous la présidence d'un conseiller-maître à la Cour des Comptes était chargée d'étudier les réformes à apporter aux règles de la comptabilité en général et à celles des corps de troupe en particulier et que la question soulevée serait examinée par cette commission.

Comme on le voit, l'investigation de la Cour des Comptes va fort loin ; cette haute juridiction ne se borne pas à faire des observations sur les documents soumis à son jugement, elle étudie même des règlements dont aucune application n'est susceptible de passer sous ses yeux, la comptabilité des corps de troupe lui échappant totalement. Son contrôle ne se borne pas à l'examen des faits dont la comptabilité n'est que l'expression. La Cour examine enfin l'opportunité même des dépenses.

§ IV

CONCLUSION. L'EMPLOI DE LA MÉCANOGRAPHIE

Le contrôle *a posteriori* semble être organisé d'une façon heureuse et digne de remarque à l'intérieur de l'Administration de la Guerre. Par contre, le pouvoir du Parlement est à peu près inexistant en raison de la date fort éloignée où la loi des comptes est examinée. La principale réforme souhaitable semble donc devoir porter sur cet état de chose.

L'emploi de la mécanographie est susceptible de donner des résultats intéressants au point de vue de l'établissement et de la reddition des comptes par suite de la rapidité du fonctionnement des machines et de la suppression à peu près absolue des erreurs.

Un ordonnateur secondaire établirait seulement la minute de ses mandats. Il ferait préparer des fiches de mécanographie ; après vérification, celles-ci constitueraient la base de toutes les pièces et de toutes les opérations comptables qui résultent des mandatements. Leur introduction dans la machine permettrait d'obtenir automatiquement le mandat original destiné aux Trésoriers Payeurs Généraux ainsi que tous autres comptes : total des mandatements par chapitre, par subdivision budgétaire, par ordonnateur ou par payeur, total des délégations de crédits, crédits disponibles, etc. Les résultats apparaîtraient, sans erreurs possibles, dactylographiés, en un temps très court.

A part l'établissement de la fiche relative à chaque mandat, les ordonnateurs secondaires n'auraient à effectuer aucune opération de comptabilité. Les différents livres actuels seraient en quelque sorte imprimés mécaniquement.

Les comptes des ordonnateurs secondaires pourraient être rapidement adressés à l'Administration centrale. Celle-ci d'après le décret du 25 juin 1934, dispose de trois mois, du 1^{er} mars au 31 mai, pour établir la situation définitive des dépenses, base du compte définitif de l'exercice. Ce délai théorique est actuellement réduit d'un mois, les Trésoriers Payeurs Généraux disposant de ce temps pour se mettre d'accord avec les ordonnateurs et arrêter les comptes.

De plus, les chiffres fournis à l'Administration centrale de la Guerre par les ordonnateurs secondaires sont au nombre d'environ 20.000 et, par suite de la multiplicité des transcriptions, le nombre total des sommes à enregistrer s'élève facilement à 100.000 ; avec la méthode actuelle, les délais sont nettement insuffisants. Il suffirait d'employer la mécanographie pour obtenir tous les renseignements utiles en une quinzaine de jours au maximum.

Pour que cette méthode puisse donner tous les avantages qu'elle comporte, il serait nécessaire que la mécanographie soit également employée par les Trésoriers Payeurs Généraux. Les comptes de l'Administration des Finances et ceux de l'Administration de la Guerre pourraient être comparés moins d'un mois après les derniers ordonnancements, c'est-à-dire fin mars. Dans ces conditions, les délais de régularisation pourraient être encore réduits. Les principaux obstacles à la reddition des comptes dans les délais réguliers proviennent en effet des erreurs qu'il est nécessaire de découvrir et de corriger.

Le compte pourrait être produit par le Ministre de la Guerre pour l'ouverture de la session ordinaire qui suit la clôture de l'exercice et même pour la session extraordinaire précédente. Le pouvoir de contrôle du Parlement serait

ainsi considérablement renforcé. Mais celui-ci ne peut voter la loi des comptes avant les déclarations générales de conformité de la Cour des Comptes. L'emploi des machines devrait donc être complété, semble-t-il, par une réforme dans la méthode actuelle de contrôle *a posteriori* de la régularité des dépenses par cette haute juridiction. Les documents d'ailleurs pourraient lui parvenir beaucoup plus rapidement mais l'étude d'un compte est assez longue, en raison de la quantité considérable de pièces que la Cour reçoit annuellement.

Cette étude pourrait être rendue plus rapide, d'une part, en déchargeant la Cour d'un nombre considérable de documents, d'autre part en lui produisant beaucoup plus rapidement les éléments de ses vérifications. Sur ces deux points, l'organisation actuelle de l'Administration de la Guerre donne lieu aux suggestions suivantes :

Toutes les pièces justificatives remises au comptable du Trésor y font l'objet d'une seconde expédition conservée par elle pour effectuer un contrôle *a posteriori* des liquidations. Les autorités locales et régionales établissent des bordereaux trimestriels, des décomptes de libération, des revues, des états et des rapports de liquidation qui sont vérifiés hiérarchiquement jusqu'à l'Administration centrale.

Or, pour toutes les dépenses de personnels, pour les régies d'avances, les frais de déplacements, les dépenses des corps de troupe, le contrôle de la réalité du service fait par le Trésorier Payeur Général est inefficace, ou non préalable au paiement ou bien encore inexistant.

Lorsqu'il est effectué *a posteriori*, il semble préférable d'organiser un autre contrôle plus rigoureux ; c'est ce qui se passe dans le Département de la Guerre en ce qui concerne

les dépenses des personnels militaires et des frais de déplacements. Toutes les dépenses de personnels devraient être soustraites au contrôle de la réalité du service fait par le Trésorier Payeur Général. Elles devraient faire l'objet de revues trimestrielles de liquidation faisant ressortir pour chaque ayant droit sa position, ses allocations réglementaires, etc. Ces documents seraient d'ailleurs établis facilement. Chaque intéressé ferait l'objet d'une fiche mécanographique; à la fin de chaque trimestre il suffirait de mettre toutes les fiches dans la machine pour obtenir rapidement les revues imprimées, et sans inscriptions erronées. Elles feraient l'objet de vérification, au point de vue de l'exactitude des allocations par rapport aux situations indiquées, par des personnels spécialisés; dans le Département de la Guerre, les vérificateurs des revues de liquidation de solde sont choisis parmi d'anciens trésoriers de corps de troupe ou d'anciens officiers d'administration; ils ont chacun un point particulier de règlement à vérifier et ils sont tout à fait aptes à leur travail; ils sont stimulés par une prime allouée pour chaque erreur découverte.

Ce procédé permettrait d'obtenir toutes les garanties d'un bon contrôle *a posteriori*, dans des conditions de rapidité assez grande puisque les revues de liquidations seraient remises à la fin de chaque trimestre et non pas de chaque exercice. Lorsqu'une erreur serait découverte, il serait facile de faire reverser les « trop-perçus » par les intéressés ou plutôt de les retenir sur les allocations perçues ultérieurement.

Certes ces vérificateurs des traitements ne seraient pas eux-mêmes à l'abri d'erreurs d'interprétation; toutes les revues ne devraient pas être soustraites à la vérification de

la Cour des Comptes ; mais il lui suffirait d'en vérifier quelques-unes pour se rendre compte si le travail de vérification a été bien effectué. Cette procédure est employée actuellement d'une manière satisfaisante en matière de solde ; la Cour n'a fait qu'exceptionnellement des observations. Grâce à cette méthode relativement peu coûteuse¹, les dépenses de personnels civils seraient soumises à un contrôle plus efficace, et la Cour des Comptes serait déchargée pratiquement de l'examen d'un grand nombre de documents.

Le procédé des régies d'avances cause des retards dans la production des comptes des Trésoriers Payeurs Généraux qui attendent les justifications des régisseurs. Dans ce cas le comptable du Trésor ne peut exercer qu'un contrôle *a posteriori*. Or pour des dépenses de matériel ne dépassant pas quelques centaines de francs ; un contrôle sur pièces de la réalité du service fait paraît illusoire. Jamais il n'empêchera de transformer dans la comptabilité un objet pour lequel les crédits sont épuisés en un autre à l'égard duquel il existerait des disponibilités. Seule une vérification réelle et sur place peut être efficace.

A ce point de vue encore la règle fondamentale de l'Administration militaire qu'est la séparation de la direction et de la gestion et la subordination de cette dernière à la première, apparaît comme très utile. Le gestionnaire gère librement son établissement d'après les directives et sous

1. Les vérificateurs du Ministère de la Guerre occasionnent seulement une dépense d'environ 200.000 francs par an et ils s'occupent non seulement de la solde, des frais de déplacement et des masses, mais encore de toutes les autres dépenses du Ministère de la Guerre ; ils font rentrer directement plusieurs millions chaque année dans les caisses du Trésor et indirectement des sommes beaucoup plus importantes, les autorités chargées d'établir ces documents le faisant avec soin sachant leur travail minutieusement contrôlé.

la surveillance permanente de son chef ; ce dernier est à même de se rendre compte de l'exactitude des pièces justificatives. Dans certains cas, on pourrait concevoir une complicité entre eux, mais le contrôle sur pièce du directeur régional chargé d'établir les rapports de liquidations semble meilleur que celui du Trésorier Payeur Général, car il possède le droit d'inspection.

Dans ces conditions, les mandats d'avances pourraient être transformés en mandats définitifs ; l'ordonnateur donnerait simplement au comptable la certification que le montant des deniers restant à la disposition du régisseur ne dépasserait pas le maximum autorisé. La Cour opèrerait des sondages en se faisant communiquer par une sorte de droit d'évocation quelques rapports de liquidation concernant les menues dépenses ; elle exigerait toujours la production de ceux qui auraient trait aux avances à caractère particulier comme celles du Service des Remontes par exemple.

La Cour des Comptes serait débarrassée de toute une besogne fastidieuse ; elle pourrait apporter toute son attention à l'étude des paiements de dépenses importantes ; elle se bornerait à surveiller le contrôle *a posteriori* des autres.

Enfin pour faciliter la rapidité de l'examen de la Cour, il serait possible, semble-t-il, d'utiliser une méthode employée dans l'Administration de la Guerre où les ordonnateurs secondaires adressent à la fin de chaque trimestre les rapports de liquidation ; le Ministre peut ainsi les vérifier en cours d'exercice. Les Trésoriers Payeurs Généraux pourraient également produire leurs comptes à la fin de chaque trimestre, sans un grand surcroît de travail grâce à la mécanographie. Les conseillers référendaires

procèdéraient ainsi à l'étude de ces documents avec peu de retard sur les opérations financières. Les derniers paiements d'un exercice intervenant au plus tard fin février, la Cour recevrait les derniers documents d'un exercice dès le mois d'avril.

Bien entendu les comptes trimestriels des comptables feraient l'objet d'une récapitulation annuelle et la Cour ne rendrait qu'un seul arrêt par an. Mais elle serait à même d'avoir quelques mois après la clôture de chaque exercice une opinion sur la gestion des administrateurs. Pour que les déclarations générales de conformité interviennent rapidement quoique après le prononcé des arrêts, il semble que la gestion annuelle des comptables pourrait aller du 1^{er} avril au 31 mars de chaque année : de cette façon, le premier trimestre de chaque exercice aurait été examiné dans le compte annuel précédent et les trois autres, ainsi que la période complémentaire, le seraient entièrement dans le dernier compte soumis à la juridiction de la Cour.

L'emploi de la mécanographie paraît s'imposer pour le travail d'établissement des déclarations générales de conformité. On sait à quelles difficultés la Cour se heurte dans le rapprochement des comptes des comptables et de ceux des Ministres ; la principale réside actuellement dans la quantité très grande des résultats individuels. Or l'emploi des fiches mécanographiques permettrait ce rapprochement sans aucune chance d'erreur, sans aucun travail fastidieux de comptabilité, d'une façon purement mécanique et avec une célérité impossible à approcher ; une « trieuse » fonctionne, en effet, à la vitesse d'environ 350 fiches à la minute et une « alphanumérique » est capable d'imprimer un compte, donnant tous les résultats désirés, à raison 130 à 140 lignes dans le même temps.

En résumé, grâce à la mécanographie et à une méthode de contrôle des liquidations permettant de tirer tout l'avantage de cette invention, la Cour des Comptes pourrait juger les comptes et établir ses déclarations générales de conformité dans un laps de temps qui permettrait au Parlement de voter la loi des comptes moins d'un an après la clôture de chaque exercice.

Ce résultat augmenterait la valeur du contrôle *a posteriori*. Avec le système actuel la même erreur peut être répétée pendant de nombreuses années. La découverte rapide des infractions permettrait de remédier à cet inconvénient.

Le contrôle de la régularité des dépenses en cours d'exercice souvent défaillant, serait secondé par un contrôle *a posteriori* plus minutieux parce que effectué avec moins de précipitation, mais aussi efficace, sa rapidité permettant à l'Etat d'exercer un recours éventuel contre ses créanciers. Enfin la science des magistrats de la Cour des Comptes serait employée avec encore plus de profit pour l'Etat.

CONCLUSION

Au terme de cette étude sur le contrôle des dépenses du Ministère de la Guerre diverses considérations peuvent être dégagées.

Le contrôle préalable de l'opportunité par le Parlement est dans l'ensemble pleinement réalisé. Les exceptions apportées aux règles théoriques sont connues des Chambres et elles seraient difficilement évitables ; tout au plus pourrait-on atténuer celles qui résultent de la confusion des comptabilités budgétaire et industrielle.

A l'intérieur du Ministère de la Guerre, ce même contrôle est rigoureux en raison de la grande centralisation existante et du caractère réglementaire de la plupart des dépenses.

Un troisième mode de contrôle préalable de l'opportunité existe à l'égard d'un petit nombre de dépenses sous la forme du contreseing du Ministre des Finances. Il est contraire aux principes admis, l'opportunité d'un acte étant appréciée par une autorité indépendante et de même rang ; ses résultats ne peuvent être différents de ceux qu'une telle pratique laisse prévoir. Il semble donc nécessaire de supprimer au moins le droit de veto de la part du contrôleur.

Le contrôle préalable de la régularité, généralement appelé « contrôle des dépenses engagées », impose, et c'est

là son principal résultat, la tenue d'une comptabilité des dépenses engagées dont les renseignements sont utiles mais approximatifs seulement. Toutefois, il ne peut donner la certitude absolue que le Ministre se maintiendra dans les limites de l'autorisation législative. En effet la sanction d'une infraction à l'obligation du visa n'est pas immédiate ; de plus, l'impossibilité d'effectuer le paiement, le moment venu, n'est en fait concevable que s'il y a eu dépassement de crédits et, dans ce cas, elle aurait existé sans lui par l'application pure et simple du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable. En théorie d'ailleurs, et la pratique s'en trouverait améliorée, tout contrôle préalable n'émanant pas d'une autorité supérieure, c'est-à-dire non assimilable à une autorisation, devrait avoir seulement la force d'un avis comme il existe à l'Administration centrale du Ministère de la Guerre en ce qui concerne la Direction du Contrôle.

La séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable permet à l'agent du Trésor d'effectuer un contrôle rigoureux des disponibilités de crédits, sauf cependant en matière de solde. Par contre, non seulement échappent, comme dans tous les autres départements ministériels, au contrôle de la réalité du service fait, les menues dépenses et les dépenses de personnels civils, mais encore toutes celles de personnels militaires, de frais de déplacements et d'administration courante des corps de troupe. Sur les cinq milliards et demi de crédits budgétaires dont dispose le Ministre de la Guerre, on peut évaluer à près de cinq milliards le montant des dépenses qui réglementairement ou pratiquement ne peuvent être vérifiées à ce point de vue par

les Trésoriers Payeurs Généraux. Cette exception à la règle normale, dont l'efficacité est au demeurant très discutable, est avantageusement compensée par des contrôles intérieurs rigoureux.

Les vérifications inopinées en cours d'exécution du service constituent un mode de contrôle particulièrement utile. L'emploi de « contrôleurs », c'est-à-dire de délégués n'ayant pas le pouvoir de prescrire ou de redresser, mais seulement de rendre compte, est une solution heureuse, car elle supprime tout danger de dualité de commandement, et elle force l'attention de l'autorité supérieure sur les fautes commises par ses subordonnés.

Le contrôle *a posteriori* des dépenses, au double point de vue de leur régularité et de leur opportunité, est très développé et il est effectué minutieusement à tous les degrés de la hiérarchie administrative. Sans doute le Parlement, ne peut-il porter un grand intérêt à la loi des comptes en raison de la production tardive de celle-ci, mais l'emploi de la mécanographie joint à une réforme dans le mode de présentation des comptes des comptables pourrait, semble-t-il, redonner à cette loi toute l'importance qu'elle mérite.

En résumé, à part les vérifications de la Cour des Comptes et celles des comptables du Trésor au point de vue de la disponibilité des crédits, les seuls véritables contrôles de l'exécution du budget sont propres au Ministère de la Guerre. Ce Département est, de plus, à peu près le seul où une responsabilité pécuniaire soit encourue, dans certaines circonstances, par des administrateurs et des ordonnateurs. Si elle ne peut être que difficilement mise en jeu à l'égard des Généraux commandant de région et des Directeurs de

services, elle est courante en ce qui concerne les administrateurs des corps de troupe ; en tous cas, la responsabilité disciplinaire est beaucoup plus efficace que dans les Ministères civils.

Ces deux raisons nous font considérer le Département de la Guerre comme étant l'un des mieux organisés au point de vue du contrôle.

Vu, le Doyen :
E. ALLIX.

Vu, le Président,
E. ALLIX.

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLIX. — *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 6^e édit., Paris, 1931.
- « Le contrôle financier et les moyens de l'améliorer », *Revue Politique et Parlementaire*. 10 mai 1922.
- ARMAND. — *Administration générale de l'armée en temps de paix*. Paris, 1928.
- BERTHÉLEMY. — *Traité de droit administratif*, Paris, 1926.
- BOUTARIC. — *Institutions militaires de la France*.
- CHERUEL. — *Administration monarchique de la France*.
- CHERVET. — *Conférences faites au stage de l'Intendance en 1919-1922*.
- DURUY (ALBERT). — *L'armée royale*, Paris, 1888.
- FAYOL. — *Administration industrielle et générale*, Paris, 1920.
- FLOURENS. — *L'administration des corps de troupe de l'armée métropolitaine*, Paris, 1914.
- JÈZE — *Cours de science des finances et de législation financière française* 6^e édition — Paris.
- LYON. — « Matières budgétaires », *Revue de l'Intendance*, 1895-1896.
- MARCÉ (De). — *Le contrôle des finances en France et à l'étranger*, Paris, 1928.
- NOGARO — *Finances et politique*, Paris, 1927.
- RÉMY. — *Traité de la comptabilité publique*. Paris, 1894.
- SALLEFRANQUE. — *Principes et méthode d'administration*, Paris, 1928.
- SAY (Léon). — « Le budget devant les Chambres », *Revue des Deux Mondes* 1834.
- STOURM. — *Le budget*, Paris, 1900.
- *Les finances de l'ancien régime*.
- VAUCHELLE — *Cours d'administration militaire*. Paris, 1861.
- VUITRY. — *Le gouvernement royal et l'administration des finances*.
- Lt-Colonel X..., — *Réformes militaires*.
- Répertoire de droit administratif par Béquet.*
- Dictionnaire d'administration par Block.*
- Dictionnaire militaire.*
- Collection des ordonnances militaires.*

DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

Loi du 24 juillet 1873 sur l'organisation de l'armée B.O.E.M. 62.

Loi du 16 mars 1882.

Rapport à la Chambre sur la loi du 16 mars 1882.

Proposition de loi sur l'administration de l'armée présentée par Ernest Rognon, Député n° 2440.

Projet de loi n° 103 sur l'Administration de l'armée.

Loi du 19 décembre 1934 modifiant la loi du 16 mars 1882.

Collection des projets de budgets déposés par le Gouvernement.

- des budgets votés.
- des rapports particuliers sur le projet de budget de la guerre à la Chambre des députés et au Sénat.
- des rapports généraux sur les projets de budget.
- des projets de lois de crédits supplémentaires.
- des comptes généraux du ministre de la guerre.
- des rapports annuels de la Cour des Comptes au Président de la République et déclarations générales sur les comptes des comptables et des ordonnateurs.

COLLECTION DU « BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE
DE LA GUERRE »

Edition chronologique et méthodique, notamment :

Vol. n° 1 et 1 bis — Administration et comptabilité intérieure des corps de troupe. Textes et modèles.

Vol. n° 3 — Masse d'habillement.

Vol. n° 5 — Masse d'éclairage et de chauffage.

Vol. n° 6 — Service du Harnachement.

Vol. n° 7 — Ordinaire de la troupe.

Vol. n° 9 — Couchage et ameublement.

Vol. n° 23 — Comptabilité générale. Dispositions générales et diverses.

Vol. n° 24 — Comptabilité des dépenses de la guerre. Textes et modèles.

Vol. n° 24 bis — Nomenclature des pièces à l'appui des ordonnances ou mandats.

Vol. n° 25 ¹ — Marchés.

Vol. n° 26 — Comptabilité des dépenses engagées.

Vol. n° 26 bis — Liquidation des dépenses.

Vol. n° 33 — Administration et comptabilité des écoles militaires.

Vol. n° 62 — Organisation de l'Armée.

Vol. n° 64 — Administration de l'Armée.

Vol. n° 70 — Réquisition militaire.

Vol. n° 74 — Service courant.

Vol. n° 88 & 89 — Soldes et revues. Textes et modèles.

Vol. n° 100 ³ — Transports.

Vol. n° 100 ⁵ — Frais de déplacement des militaires isolés.

Recueil en textes authentiques des lois intéressant l'Armée.

TABLE DES MATIÈRES

<i>Introduction</i>	1
CHAPITRE PREMIER. — <i>Historique du contrôle des dépenses</i>	3
§ I. Les règles générales	3
L'ancien Régime. Naissance des règles actuelles au XIX ^e siècle	
§ II. Les règles en matière de dépenses militaires	8
Les premières troupes soldées. — Les « passe-volants » — Les Commissaires des Guerres. — Les Intendants au XVIII ^e siècles. Les contrôles à l'intérieur du régiment. — L'organisation sous la Révolution et sous le I ^{er} Empire. — Les intendants militaires sous la Restauration et le Second Empire. — La III ^e République.	
CHAPITRE II. — <i>Organisation actuelle de l'Administration de l'Armée</i> .	21
§ I. Les sources de dépenses	21
Les dépenses d'entretien des militaires et les dépenses d'armement. — Les corps de troupe et les Services. — L'industrialisation des services	
§ II. Les délégués administratifs du Ministre	26
La loi du 24 juillet 1773 sur l'organisation de l'armée. — Les difficultés de l'élaboration de la loi du 16 mars 1882 sur l'administration de l'armée. — La subordination de l'administration au commandement.	
CHAPITRE III. — <i>Contrôle préalable de l'opportunité</i>	31
Première section. — Contrôle préalable de l'opportunité par le Parlement	31
§ I. Règle de l'autorisation préalable	32
A. Circonstances urgentes concernant la défense nationale ..	32
Caractère particulier du Ministère de la Guerre. La loi du 10 août 1922	
B. Epuisement des crédits votés en matière de dépenses évaluatives	34
a) Ouverture de crédits pendant la prorogation des Chambres ; les règles normales. Le cas particulier du budget annexe des poudres. — Les crédits extraordinaires	

b) Les avances à régulariser : leur rôle. — comparaison avec l'ouverture de crédits par décrets	
c) Paiements sur réquisition : les dépenses de solde. — Les dépenses d'alimentation de la troupe. — Justification	
C. Service des Subsistances	43
La règle spéciale — son utilisation.	
§ II. Règle de l'Universalité budgétaire	46
A. Les fonds de concours	47
B. Le vieux matériel	47
La transformation du vieux matériel. L'article 72 de la loi du 19 décembre 1926. Les inconvénients de la règle de l'universalité. Proposition.	
C. Les cessions de matériel	51
L'art. 26 du décret du 3 avril 1869. La spécialisation des services. Les achats en commun.	
D. Les Services Industriels	54
a) Service de l'Artillerie : Etude sur l'application de la règle de l'universalité.	
b) Service de l'Intendance : les critiques généralement formulées. — Le rôle exact des Services industriels de l'Intendance.	
E. Le Service de Santé	64
F. Le Service Géographique et le Musée de l'Armée	65
§ III. Règle de l'unité	67
A. Les comptes spéciaux du Trésor	68
Historique. — Justification.	
B. Le budget annexe des poudres	71
Sa raison d'être. — Les inconvénients : affaiblissement du contrôle parlementaire, complications comptables	
§ IV. La règle de l'annualité	78
A. L'exercice financier	79
Le décret du 25 juin 1934. Les dépenses de solde.	
B. Les masses et les ordinaires	81
C. Les comptes spéciaux du Trésor	83
D. Les reports de crédits	84
E. Les crédits d'engagement	86
Le casernement de la gendarmerie.	
F. Les services industriels	88
1. Les établissements constructeurs de l'Artillerie.	
2. Les Service des Poudres.	
3. Le Service de l'Intendance.	
a) Service des Subsistances.	
b) Service de l'Habillement.	
§ V. Conclusion. Essai d'organisation des services industriels de l'Etat à caractère coopératif	98

Deuxième Section. — Contrôle préalable de l'opportunité à l'intérieur des Administrations	110
§ I. Contrôle du gouvernement sur les ministres	110
Etablissement du projet de budget. — Le contre seing du Ministre des Finances.	
§ II. Contrôle préalable de l'opportunité à l'intérieur du Département de la guerre	116
Préparation du projet de budget. — L'exécution du budget. — Grande centralisation. — Rôle de la Direction du Contrôle.	
CHAPITRE IV. — <i>Contrôle préalable de la régularité de l'engagement des dépenses</i>	123
§ I. Rôle du Contrôleur des Dépenses engagées	123
Historique. Le pouvoir du contrôleur. Exécution du travail. La comptabilité des dépenses engagées.	
§ II. Classification des dépenses	129
Les dépenses engagées de plein droit et les dépenses engagées sur décision spéciale.	
§ III. Le contrôle des dépenses engagées dans les services extérieurs	132
Les principes. — Le décret du 25 juin 1934. — La nouvelle instruction concernant le service du génie.	
§ IV. Cessions. — Travaux — Services industriels	136
Méthodes employées. — Observations sur le contrôle des dépenses engagées en matière de services industriels.	
§ V. Précautions prises pour obliger les administrations à se soumettre au contrôle des dépenses engagées	140
Le visa préalable sur les ordonnances de paiement et de délégation. — Responsabilité des administrateurs.	
§ V. Conclusion	143
CHAPITRE V. — <i>Ordonnateurs et comptables</i>	147
Première Section. — Contrôle du payeur au point de vue des disponibilités de crédits	148
§ I. Contrôle sur l'ordonnateur primaire	148
§ II. Contrôle sur l'ordonnateur secondaire	149
§ III. Appréciation	150
Deuxième Section. — Contrôle du payeur au point de vue de la régularité des paiements	151
§ I. Les règles générales	151
§ II. Les dépenses de personnels	155
A. Personnels civils non fonctionnaires	156
Paiement sur avances — Rôle du comptable	
B. Personnels civils fonctionnaires	158
Mandats collectifs. — Rôle du comptable.	

C. Militaires sans troupe	161
Mandats individuels. — Contrôle à l'intérieur du Département de la Guerre.	
D. Militaires appartenant à un corps de troupe	164
Paiement par l'intermédiaire du corps de troupe. — Contrôle intérieur au Département de la Guerre. — Les situations administratives. — Les feuilles de journées nominatives et numériques. — La revue de liquidation. Rôle des intendants militaires.	
§ III. Les régies de dépenses et procédés analogues	174
A. Les régies de dépenses	174
Les règles générales. Les particularités de l'administration de la Guerre.	
B. Les avances faites par les corps de troupe	177
C. Les frais de déplacements	178
Paiements aux intéressés par avance soit par le corps de troupe, soit sur mandats provisoires des intendants militaires ou de leurs suppléants. Régularisation à l'intérieur du département de la Guerre. — Rôle de l'intendant militaire centralisateur des frais de déplacement.	
§ IV. Les dépenses d'administration courante des corps de troupe .	183
A. Organisation du contrôle à l'intérieur des corps de troupe	184
Organisation intérieure jusqu'à la loi du 19 décembre 1934 : organes de direction, organes d'exécution.	
B. Contrôle du droit des corps de troupe aux allocations qui leur sont mandatées	191
Rôle des intendants militaires.	
§ V. Conclusion sur la règle de la séparation des fonctions entre les ordonnateurs et les comptables	192
CHAPITRE VI. — <i>Vérifications inopinées en cours d'exécution du service</i>	197
§ I. Vérifications effectuées par le Ministre	198
Le corps du contrôle de l'administration de l'armée : origine, fonction.	
§ II. Vérification du général commandant de région	204
Rôle des directeurs de service. — Lacune de la loi du 16 mars 1882 à l'égard des corps de troupe. — Rôle des intendants militaires. — La loi du 19 décembre 1934.	
§ III. Vérifications des chefs d'établissements et des chefs de corps.	210
Le chef d'établissement ; le chef de corps et le major	
§ V. Conclusion	211
CHAPITRE VII. — <i>Le contrôle a posteriori</i>	215
§ I. Contrôle a posteriori des comptables	215
Les comptables du Trésor et les régisseurs d'avances. — Les trésoriers des corps de troupe.	

§ II. Contrôle a posteriori des ordonnateurs	220
A. Les dépenses des corps de troupe	220
Rôle du général commandant de région. — Rôle des intendants militaires. — Rôle du Ministre.	
B. Les liquidations effectuées par les ordonnateurs secon- daires	222
L'instruction du 17 mars 1904. Bordereaux trimestriels, comptes trimestriels, états de liquidation, rapports de li- quidation. — Vérifications à l'administration centrale. — Revision ministérielle.	
C. Contrôle des mandatements	228
Etablissement des comptes	
§ III. Contrôle a posteriori par le Parlement	230
Les comptes du Ministère de la Guerre. Les déclarations générales de conformité de la Cour des Comptes. Les Rap- ports au Président de la République	
§ IV. Conclusion. L'emploi de la mécanographie	237
Avantages de la mécanographie. — Modifications néces- saires à la procédure du Contrôle de la Cour des Comptes.	
CONCLUSION	247
INDEX BIBLIOGRAPHIQUE	249

